

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO- UFES
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

RHADSON REZENDE MONTEIRO

**PARTICIPAÇÃO E EFETIVIDADE NO CONSELHO MUNICIPAL
DA CRIANÇA E ADOLESCENTE: UMA ANÁLISE DO CICLO DE
DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS EM GUARAPARI-ES**

VITÓRIA-ES

2017

RHADSON REZENDE MONTEIRO

**PARTICIPAÇÃO E EFETIVIDADE NO CONSELHO MUNICIPAL DA
CRIANÇA E ADOLESCENTE: UMA ANÁLISE DO CICLO DE
DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS EM GUARAPARI-ES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em
Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo
como parte das exigências para obtenção do título do Mestrado
orientado pela Dra. Euzeneia Carlos.

VITÓRIA-ES

2017

Composição da Banca

Resumo

Na Democracia recente observamos a criação de novos espaços representativos, através das instituições participativas. Dar efetividade aos processos decisórios com participação da sociedade civil e operacionalizar a deliberação com efetiva implementação e resultado é o grande desafio para aprimorar os mecanismos da democracia deliberativa. Essa pesquisa é parte de um esforço acadêmico para compreender a dinâmica desses novos espaços na busca de dar apontamento para um estudo metodológico desses mecanismos, objetivado contribuir para a construção de uma Administração Pública dialógica. Para tal tarefa, o estudo se debruça sobre, sobre um tipo específico de instituições participativa, Conselho Municipal da Criança e do Adolescente do Município de Guarapari, em um ciclo específico de distribuição de recursos públicos para as organizações da sociedade civil. Trata-se de uma proposta que busca apresentar uma análise da efetividade de resultados decorrentes, pautada principalmente sobre uma avaliação jurídica, procedimental, e institucional, voltados ações de fomento de políticas públicas, apresentado ao fim às inovações normativas que podem aprimorar esse mecanismo no Brasil a partir da promulgação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

Palavras Chaves: Democracia, Direito, Instituições Participativa, Efetividade.

Abstract

In recent Democracy we have seen the creation of new representative spaces through participatory institutions. Give effective decision-making processes with the participation of civil society and operationalize the deliberation with effective implementation and result and the great challenge to improve the mechanisms of participatory democracy. This research is part of an academic effort to understand the dynamics of these new spaces in the search to give a point to a methodological study of these mechanisms, aiming to contribute to the construction of a Dialogical Public Administration. For this task, the study focuses on a specific type of participatory institutions, Municipal Council of Children and Adolescents of the Municipality of Guarapari, in a specific cycle of distribution of public resources for civil society organizations. It is a proposal that seeks to present an analysis of the effectiveness of results derived, mainly based on a legal, procedural, and institutional evaluation, aimed at public policy development actions, presented to the end to normative innovations that can improve this mechanism in Brazil From the promulgation of the Regulatory Framework of Civil Society Organizations

Keywords: Democracy, Law, Institutions Participatory, Effectiveness.

“O preço a pagar pela tua não participação na política é seres governado por quem é inferior”. Platão. (c. 428-347 a.C).

Dedicatória/Agradecimentos

Ao grande amor da minha vida Cristina, pela ternura, os afagos, a paciência e pelo sempre pronto apoio durante a construção dessa dissertação.

A Profª Drª Euzeneia Carlos pela sábia orientação, os valorosos ensinamentos, e a serena calma que me concedeu em todas as nossas reuniões. Sem sua zelosa orientação essa dissertação não teria se concretizado.

À Gl.ª do Gr A.ª do U.ª.

Lista de Quadros e Tabelas

Quadro 1: CMDCA de Guarapari: conselheiros da sociedade civil (OSC)	65
Quadro 2: Projetos apresentados em 2013 por tipo de atividades	82
Quadro 3: Datas e tempo da deliberação 2013.....	84
Quadro 4: Trâmite do tempo de implementação 2013.....	87
Quadro 5: Resultados 2013	92
Quadro 6: Comparativos entre as regras dos Editais.....	96
Quadro 7: Projetos apresentados em 2013 por tipo de atividades.....	100
Quadro 8: Projetos aprovados, valores requeridos e valores concedidos.....	102
Quadro 9: Datas e tempo da deliberação 2015.....	102
Quadro 10: Trâmite do tempo de implementação 2015.....	107
Quadro 11: Comparativo do tempo de implementação.....	107
Quadro 12: Resultados 2015.....	110
Quadro 13: Deliberação (T1) e Resultados (T3), de acordo com o projeto deliberado e resultado implementado.....	113
Quadro 14: Deliberação (T1) e Resultados (T3), de acordo com a aprovação das contas das entidades.....	114
Figura 1 – O Ciclo.....	70

Lista de abreviaturas

ABONG - Associação Brasileira das Organizações Não Governamentais

APAE - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Guarapari

CF – Constituição Federal

CMDH - Conselho Municipal de Direitos Humanos

CMDCA - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CMDM - Conselho Municipal dos Direitos da Mulher

CMHIS - Conselho Municipal de Habitação e Interesse Social

CMSD - Conselho Municipal sobre Drogas

COMASG - Conselho Municipal de Assistência Social

COMDECON - Conselho Municipal de Defesa do Consumidor

COMDEFISEM - Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas com Deficiência Física, Sensorial e Mental

COMDEPI - Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa

COMSEA - Conselho Municipal de Segurança Alimentar

DEABES - Departamento de Assistência e Bem Estar Social

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

FIA - Fundo da Infância e Adolescência

FUNCRIA - Fundo Municipal da Criança e do Adolescente

GEFINCON - Gerência de Fiscalização e Controle

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IPs - Instituições Participativas

LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social

MROSC - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

SECTUR - Secretaria Municipal de Esporte e Turismo

SEDE - Secretaria Municipal da Educação e do Esporte

SEFAZ - Secretaria Municipal da Fazenda

SEMAD - Secretaria Municipal de Administração

SEMED - Secretaria Municipal de Educação

SEMSA - Secretaria Municipal de Saúde

SESBE - Secretaria Municipal da Saúde e do Bem Estar

SETAC - Secretaria Municipal de Assistência Social

ONU - Organização das Nações Unidas

OSC - Organização da Sociedade Civil

Sumário

Prefácio.....	11
Introdução.....	14
Capítulo I - DEMOCRACIA DELIBERATIVA, SOCIEDADE CIVIL E EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO.....	25
Dos modelos liberal e republicano à democracia deliberativa.....	26
Sociedade civil e esfera pública na democracia deliberativa.....	31
Da sociedade civil à política de confronto e às instituições participativas.....	35
Um sobrevôo nas instituições participativas à luz das gerações de estudiosos.....	40
Das instituições participativas à questão da efetividade dos conselhos de políticas públicas.	44
Capítulo II - AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E O CONSELHO MUNICIPAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: DINÂMICA DE FUNCIONAMENTO E MECANISMOS DE EFETIVIDADE.....	51
O CMDCA de Guarapari e seus atores.....	57
O ciclo de seleção dos projetos.....	66
Capítulo III - ANÁLISE DO CICLO DE DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DO CMDCA: DELIBERAÇÃO, IMPLIMENTAÇÃO E RESULTADOS.....	72
Ciclo 2013-2014.....	75
Ciclo 2015-2016.....	74
Conclusão.....	112
Referências bibliográficas.....	120

Prefácio

Toda produção humana deve ser vista sobre o prisma de sua concepção no espaço e no tempo. É a partir dessa afirmação que partimos para a jornada teórica dessa dissertação. Ainda no ano de 1715, o filósofo e matemático Leibniz conceituou o tempo como uma ordem de sucessões e o espaço como uma ordem de coexistências: "*quanto a mim, deixei assentado mais uma vez que, a meu ver, o espaço é algo puramente relativo, como o tempo; a saber, na ordem das coexistências, como o tempo na ordem das sucessões*" (LEIBNIZ, 1974). Essa proposição continua atual ainda hoje, apesar de todos os avanços das ciências e das atualizações conceituais em todos os campos do conhecimento.

Nas Ciências Humanas, a afirmação acima cabe tanto para realizações empíricas tanto teóricas, quero assim dizer que, todos os espaços institucionais, regimes políticos, organizações sociais, todos os processos da marcha civilizatória bem como todas as obras acadêmicas, obras literárias, formulações normativas, códigos e demais proposições devem ser vistos relativizados pela ótica do espaço e do tempo no qual foram produzidas. Já os ditos espaços sociais, indissociáveis que são do tempo, são criados objetiva e subjetivamente, em processo de alimentação recíproca, que se faz tanto individual, quanto coletivamente (VERGARA e VIEIRA, 2004).

O espaço é criação, fruto do meio, concebido de forma objetiva e subjetivamente, em cultura material e imaterialmente, de existência física e/ou virtual. Já o tempo marca a sucessão de eventos arrolados com os espaços criados, é, portanto, concomitantemente uma realidade física e uma simbologia humana para registrar as sucessões, dias e noites, anos, séculos e milênios, eras, a modernidade e a pós-modernidade. Formas mais rebuscadas de registrar a passagem do tempo buscam compreender as mudanças daí existentes do diapasão da evolução civilizatória, ou seja, a adaptação à realidade presente através das mudanças sociais, culturais e econômicas.

À medida que avançamos na complexidade de organização e tamanho da sociedade, nos direitos e garantias individuais, e nas estruturas de consumo e mercado, formulamos organizações diversas em vários níveis. Suas formas, atuação e objetivos representam “novos espaços” criados, novos objetos de coexistência e de inter-relações. O espaço, é sempre o que se cria, seja um Estado-nação, um ambiente virtual, um bloco econômico, uma instituição social, uma estrutura de governo, um conselho de política participativa, assim:

A estrutura social e econômica sempre pressupôs uma organização, ou seja, os espaços produtivos foram sendo criados e organizados de acordo com os níveis de desenvolvimento das sociedades. Os espaços produtivos representaram, ao longo dos séculos, as mais variadas formas de organização, tanto no comércio, quanto nas oficinas de artesãos e, mais tarde, nas estruturas de produção de bens e de serviços. À medida que as técnicas e a expansão dos espaços ampliaram suas áreas de atuação, as organizações ganharam novos efeitos multiplicadores. Diversas ordens de sucessões sobre elas foram sendo assinaladas pelo tempo, ganhando novos formatos produtivos e complexidade estrutural. Assim, pode-se afirmar que os acontecimentos gerados no interior das civilizações e que representaram etapas de evolução social, econômica e cultural foram projeções no espaço e no tempo que corresponderam a processos espaço temporais da organização humana. (VERGARA e VIEIRA, 2004).

Sobre essa perspectiva, toda forma de organização humana deve ser vista e analisada por intermédio de sua **historicidade**, tanto as formulações teóricas tanto as aplicações empíricas são frutos do seu tempo e do local onde são produzidas.

Democracia antiga, antigo regime, absolutismo monárquico, democracia representativa, democracia liberal, democracia de bem-estar-social, democracia deliberativa, democracia participativa também são frutos do seu tempo e do espaço das sociedades onde se desenvolveram. Analisá-las sem considerar seus contextos históricos seria cometer anacronismos. Da mesma forma, a produção acadêmica que embasa a discussão doravante tratada deve ser vista como um modelo de análise situado no tempo e no espaço. Seu marco é o surgimento do Estado Democrático de Direito em seu molde constitucional, mas precisamente as organizações desse Estado que paulatinamente surgem com a crise do modelo representativo na construção de novos canais de participação direta a partir da década de 1960 do século XX, sendo ainda mais preciso após a “hegemonia democrática” com o fim do socialismo soviético na década de 1990, como veremos.

O paradigma que vivemos do regime democrático se ancora na lógica da legalidade, como garantia à liberdade e à igualdade. A *grosso modo*, em um tipo ideal, pode-se dizer que o constitucionalismo no Estado Democrático de Direito é o garantidor de seus pilares, seja a ordem pela jurisdição e a coerção que garante o monopólio da força, seja a garantia da livre associação social e/ou econômica, seja a igualdade de julgamento, a liberdade de voto, dentre diversas outras garantias contidas no corpo da

lei¹. Há também a estrutura de governo, que ainda reproduz o modelo clássico de divisão dos poderes preconizado por Montesquieu no *Espírito das Leis* (executivo, legislativo, judiciário). Seus dois primeiros poderes, constituídos sobre a estrutura da democracia representativa e indireta, consagrado historicamente no Estado liberal inglês. Como veremos, o advento do Estado Democrático de Direito como regime hegemônico na atualidade busca suprimir essa lógica na medida em que, se permite ser demandado pela sociedade civil de seu tempo. A luta dos movimentos sociais passa a se pautar menos por processos de reforma e supressão do regime e mais na **construção de novos espaços**, através da pressão por **direitos** e por **legitimidade** no processo político.

Pensando o Estado Democrático de direito como um “projeto em aberto”, em permanente construção, é possível considerar o potencial de transformações nos mecanismos e processos normativos dentro da própria democracia, com a formulação de novos espaços políticos, novas formas de participação, dando destaque à atuação da sociedade civil e dos movimentos sociais contemporâneos. Mais do que isso, o desafio é **como operacionalizar os mecanismos da democracia** com a garantir de **acesso à participação** do povo, representado pela sociedade civil, e **transformar o discurso** dos espaços democráticos da esfera pública **em resultados práticos** no mundo da vida a serviço da sociedade.

É a partir dessas grandes indagações que surgiu essa dissertação, ainda que se trate de uma contribuição sucinta e de nível local, fruto das limitações inerentes a uma pesquisa individual de mestrado, busca-se discutir como avaliar um dos mecanismos aplicados para obtenção de resultados no contexto da operacionalidade da Democracia, há, portanto, dois pilares que aqui se articulam: o deliberativo (discurso/participação) e o procedimentalismo (norma/direito) de resultados. O primeiro nos serve para a manifestação da legitimidade decisória, já o segundo instrumentaliza os limites e os trâmites a serem seguidos, tanto no discurso deliberativo, quanto na sua implementação e por consequências nos resultados práticos daí advindos.

Portanto, essa pesquisa, situa o tempo e o espaço no Brasil da segunda década do século XXI, a nível municipal, na instrumentalização da democracia participativa, pelas arenas paritárias dos conselhos gestores, na fronteira entre Estado e Sociedade Civil, especificamente focado no ciclo de distribuição de recursos públicos para fomento de políticas no setor da criança e do adolescente.

¹ Não se objetiva aqui dizer se essas garantias são de fatos existentes no mundo real, apenas afirmar a sua existência normativo jurídico, de forma geral, existente na maioria dos países do ocidente.

Introdução

A democracia como sistema político dominante foi proclamada como agente do “fim da história”, pois hegemônica para organização das nações e impositiva da estrutura normativa constitucional do Estado Democrático de Direito. O historiador Fukuyama (1989), desenvolveu no contexto do fim da Guerra Fria, uma teoria analítica histórica na qual afirmava que o capitalismo e a democracia aos “moldes americanos”, são o ápice dos sistemas políticos econômicos da humanidade. Na sua ótica, após a destruição do fascismo e do socialismo soviético, a sociedade humana teria atingido o ponto culminante com o triunfo da "democracia liberal ocidental" sobre todos os demais sistemas e ideologias concorrentes. Em oposição ao sistema da democracia capitalista americana, restavam apenas os vestígios de nacionalismos e no oriente o fundamentalismo islâmico (sem possibilidade de significarem um projeto universal, libertário e racional). Desse modo, diante da derrocada do socialismo, o autor concluiu que a "democracia liberal ocidental", firmou-se como a "solução final do governo humano”, significando, nesse sentido, o "fim da história".

Entretanto, a dinâmica das sociedades democráticas nas nações do ocidente pós a queda do muro do Berlim mostra-se incompatível com esse “ponto final” proclamado ao final do século XX. Se por um lado a democracia constitucional tornou-se, de fato, um sistema hegemônico em todo globo, por outro, suas formas de sufrágio e representação, seus espaços e mecanismos são distintos e mutáveis em cada país. Trata-se agora não mais de alterar o sistema político, mas de como aprimorar os mecanismos democráticos e expandir seus espaços para participação.

Assim, observa-se que o debate sobre o sistema de governo foi se deslocando nas últimas três décadas, dos temas ligados à alteração do regime político para o tema de como avaliar a qualidade das democracias existentes, “é nesse contexto que as ‘inovações democráticas’, também conhecidas como ‘inovações institucionais’ e ‘instituições participativas’, tornaram-se um critério para a comparação e a avaliação das democracias contemporâneas” (ALMEIDA, CARLOS e SILVA, 2016, p. 250). Essas terminologias têm sido utilizadas para designar um número plural de espaços políticos de participação, formulados nas últimas décadas, em vários países, que buscam ampliar os canais entre os cidadãos e o governo, promovendo a inclusão de atores coletivos nos ciclos das políticas públicas (ALMEIDA, CARLOS e SILVA, 2016).

Nesse aspecto, os movimentos sociais e processos coletivos que têm emergido na sociedade civil, são hoje marcados pelo declínio dos grandes projetos revolucionários e de alterações no regime político; de outra forma, são compreendidos como uma aposta capaz de ampliar a construção de direitos por dentro do modelo da democracia, através da participação política dos diferentes atores e grupos sociais na busca de causar transformações na cultura, na garantia de direitos e de influenciar nas políticas públicas.

No Brasil, no período de transição, a década de 1980 foi o marco dessas vastas lutas dos movimentos sociais e populares, protagonizando a abertura política, o clamor por participação no processo político, em prol de uma democracia da soberania popular. Os processos de redemocratização romperam, a certo modo, com o postulado histórico do Estado totalitário que subjugava os cidadãos impondo-os uma “posição passiva” frente à vida, impedindo a livre manifestação da opinião da sociedade no âmbito das reivindicações perante o Poder Público, tal como se verificou no Brasil durante a ditadura militar estabelecida no pós-golpe de 1964 (SAMPAIO, 2004).

Reflexo deste debate, o processo da constituinte resguardou no texto de nossa Carta Magna tais princípios, garantindo a formalização de reivindicações e conquistas das classes populares, dentre os quais: 1) o exercício livre da cidadania plena e da dignidade da pessoa humana resguardar em seus princípios; 2) a liberdade de pensamento e a livre associação civil; 3) as garantias de uma democracia representativa através do voto universal e da liberdade partidária e; 4) institutos jurídicos e normas que previram as formulações em lei complementar de mecanismo de democracia deliberativa e participativa.

No que tange aos mecanismos de participação popular, além de prever institutos de democracia direta como o plebiscito e a ação popular (CF/88, Art. 5), asseguraram outras possibilidades de participação da população nas decisões de governo, tanto no planejamento municipal (Art. 29) como em algumas áreas de políticas sociais. No título da ordem social, quando trata da seguridade social, a Constituição Federal assegura, tanto nas disposições gerais (Art. 194) como nas seções que tratam da saúde (Art. 198) e da assistência social (Art. 204), a descentralização e a participação da comunidade na gestão administrativa destas políticas. O mesmo ocorre no âmbito da política de promoção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes (Art. 227) e da educação, no que se refere à gestão democrática do ensino público (Art. 206) (SANTANA, 2008).

Das normativas constitucionais têm-se gradualmente aperfeiçoado mecanismos de integração entre sociedade civil e Estado no processo de gestão e execução de políticas públicas. Progressivamente, ocorreu a promulgação de leis complementares que favoreceram e ordenaram a abertura da participação paritária em torno das discussões acerca da gestão pública, como forma de dar efetividade ao princípio da soberania popular e garantir legitimidade ao processo político. Desta forma, pode-se caracterizar em teoria esse conjunto normativo como:

Um modelo democratizante de descentralização, que busca a garantia dos direitos de cidadania numa perspectiva ampla, pretendendo a superação da pobreza econômica e política, instituindo um novo cidadão, partícipe das políticas públicas, apontando um modelo de democracia participativa potencialmente capaz de enfrentar a alienação política a que sempre esteve submetida à sociedade brasileira (SOUZA SILVA, 2010, p.119).

O princípio da soberania popular versa que, cada cidadão deve tomar parcelas da conjuntura do poder do Estado, seja através do voto na democracia representativa, seja de forma direta em instituições de democracia participativa para que exista a circulação do próprio poder, reflete assim, a concepção de poder político no qual:

Uma democracia deve fomentar procedimentos para a abertura do discurso entre os indivíduos, de maneira tal que o que for deliberado através do consenso produzido pela força do melhor argumento seja uma decisão legitimada e aceita perante os seus signatários (a própria comunidade afetada a que diz respeito) (HABERMAS, 1997, p. 27).

Pode-se daí concluir, que a concepção de “ascensão do poder do povo é marca característica de nossa recente democracia como pressuposto de legitimidade. Constitucionalmente deve ser expressa por uma via dúplice: o exercício decorrente da representação e aquele praticado de maneira direta pelo próprio povo” (AZEVEDO, 2014, p. 6), segundo o jurista Canotilho:

Esse modelo de democracia e a democracia representativa admitem a possibilidade de duas formas de combinação: coexistência e complementaridade [...] tal tendência da democracia como uma crítica à teoria pluralista da democracia (processo de formação da vontade democrática por grupos definidos), funcionando como alternativa ao impasse do sistema político representativo, insuficiente para garantir a efetivação do Estado Democrático de Direito” (CANOTILHO, 1994, p.312).

Esses espaços da democracia participativa se dão de forma coexiste e complementar aos institutos da democracia representativa, criando arenas permeáveis

entre o Estado e Sociedade Civil permitindo a aproximação do cidadão no processo decisório².

Como formas de instrumentalização para esse modelo de democracia no Brasil surgiram ao longo das últimas três décadas as ditas Instituições Participativas. Trata-se de espaços institucionais criados e regidos por mecanismos tais como os orçamentos participativos, as audiências públicas, os fóruns e os conselhos gestores no qual há a participação concomitante de atores estatais e atores da sociedade civil e de seus movimentos sociais.

Nesse ponto, a fim de elucidar os termos utilizados na literatura é necessário destacar *grosso modo* a diferença entre democracia participativa e deliberativa. O primeiro refere-se ao acesso de participação no espaço institucional, ou seja, a possibilidade de ascensão de atores por outra via que não seja do sistema eleitoral, onde o processo decisório se dá através da votação, ou seja, a prevalência do voto da maioria. O segundo refere-se especificamente ao processo decisório, ou seja, como as decisões são tomadas, nesse caso necessariamente por ação de um consenso entre os pares. No caso dos conselhos do Brasil, estamos diante de instituições que deliberam através dos votos dos conselheiros, prevalecendo à decisão da maioria, portanto trata-se de instituições de democracia participativa.

Nos estudos sobre a democracia, apesar da participação e da deliberação serem conceitos diferentes, na lógica das instituições participativas, acabam tornando-se um fim em si mesmo. Portanto, é relevante compreender como esse processo dialógico, que ocorre nos espaços das instituições participativas é capaz de produzir efeitos e apontar soluções para as políticas públicas em sociedade (ALMEIDA, CARLOS e SILVA 2016).

A análise das arenas institucionalizadas na dita democracia deliberativa sobre a ótica da efetividade de seus resultados é o foco sobre o qual o presente trabalho se debruçará. Esses espaços de participação atuam de forma coexistente e complementar aos institutos da democracia representativa, criando arenas permeáveis entre o Estado e Sociedade Civil permitindo a aproximação do cidadão no processo decisório.

Essa dissertação é parte de um esforço acadêmico para compreender a dinâmica desses novos institutos sobre o foco de sua **efetividade** e a análise de um de

² Há trabalhos na literatura do campo que também evidenciam os conflitos existentes entre os representantes eleitos na democracia representativa e os cidadãos participantes dessas instituições participativas. Há portanto relações que podem ser cooperativas, coexistentes ou conflitivas, em maior ou menor grau.

seus **mecanismos**, que vem sendo fortalecido para a construção de uma Administração Pública dialógica. Para tal tarefa, o estudo se debruça sobre os denominados Conselhos Gestores a nível municipal, desta forma:

Analisar o papel desses conselhos importa na anuência de que funcionem como mecanismos de participação popular na esfera da Administração Pública, haja vista o esforço de se promover a efetivação da democracia participativa no Brasil e o reconhecimento do desafio do cidadão ativo em sua missão de corresponsabilidade pela gestão pública, corroborando na assunção de novas políticas sociais (AZEVEDO, 2014, p. 12).

Na última década, os conselhos se expandiram para quase totalidade dos setores de políticas públicas, nos três níveis de governo, dos pioneiros Conselhos de Saúde no município de São Paulo, ainda no governo militar, aos Conselhos de Assistência Social, e da Criança e Adolescente fortalecidos no início da década 1990 e, posteriormente, os conselhos de educação, segurança alimentar e nutricional, direitos humanos, turismo, idoso, etc. Essas arenas se tornaram canais de formulação de política, que aproximaram o gestor estatal e as organizações da sociedade civil, na medida em que permite a participação, a deliberação e subsidiam políticas em especial nos municípios brasileiros.

Mas, o que seriam e qual é a função desses conselhos?

Os conselhos são espaços, arenas de debate, normativamente institucionalizados pelo Estado que têm por objetivo servi como canais de vocalização participativa entre os movimentos da sociedade civil e os membros do Estado através da ação comunicativa (HABERMAS, 1997), subsidiando as decisões sobre as políticas públicas. A composição de seus membros (conselheiros) é paritário e em alguns casos pode também ser tripartite, em regra geral, são compostos em divisão igualitária entre representantes do governo e representantes da sociedade civil.

No Brasil, em geral, sua ação pode ser descrita através de três principais atos: 1) a deliberação com a emissão de um juízo sobre determinada formulação de política; 2) a execução direta de políticas públicas com controle autônomo e; 3) o fomento e financiamento de dada ação voltada à sociedade, que é executada por um movimento social ou organização da sociedade civil formalmente constituída.

O primeiro trata-se da deliberação na esfera de ação comunicativa dos conselhos, refere-se ao debate retórico entre os atores ora convergentes ora divergentes que buscam a formulação de propostas de política pública. O espaço dessa deliberação são as reuniões e as conferências, seu objetivo é influenciar o Estado através das decisões tomadas em coletivo para acatar as formulações da política pública deliberada.

Nota-se que as formulações deliberadas não são obrigatoriamente incorporadas pelo poder executivo ou legislativo, mas, via de regra, comporiam uma decisão de foro popular e, portanto, imbuída de legitimidade que deve ser seguida pelo agente público.

O segundo trata-se do controle direto que o conselho tem sobre as instituições de dada política pública, em outras palavras, é aquilo que é normativamente designado como competência primária dos conselhos, e o caso da autonomia outorgada para organização e realização das conferências, a fiscalização das políticas que possuam relação com o conselho dentre outros atos de competência executiva³.

Há ainda alguns dentre esses conselhos que tem sua “capacidade executiva” ampliada pela existência dos Fundos Orçamentários que proporcionam certa autonomia financeira para executar as ações deliberadas pelos conselheiros dentro dos limites legais. Esses fundos autônomos recebem o repasse de recurso da União, do Estado do Município, também podem recolher doações de pessoas físicas e jurídicas – com a possibilidade de dedução sobre o imposto de renda – e podem ser o destino de arrecadações com multas e sentenças condenatórias por designação do judiciário.

O terceiro ponto, portanto, é ação só possível aos conselhos que possuem esse fundo orçamentário. Trata-se do fomento financeiro, após um processo deliberativo no qual, movimentos sociais e associações civis que executam ações concomitantes ou complementares a ações do poder público e possuam vínculo com o conselho, podem apresentar projeto executivo para receber recursos. É sobre esse aspecto que será realizado o esforço cognitivo dessa dissertação.

Instituições tais como os Conselhos Municipais da Criança e do Adolescente e o Conselho Municipal de Assistência Social, lançam anualmente edital destinado à escolha, repasse e execução de projetos apresentados pelas entidades civis cadastradas no conselho. O objetivo é fomentar a promoção de políticas assistenciais executadas por organizações da sociedade civil.

Neste sentido esta dissertação se propõe a **analisar a gestão das Instituições Participativas, especificamente o ciclo de distribuição de recursos de um Conselho Municipal que possui Fundo próprio – nesse caso o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente do Município de Guarapari (CMDCA) –, para mensurar a efetividade dos seus resultados como órgão que delibera e financia a**

³ Como exemplo podemos citar o caso dos Conselhos Tutelares que tem todo o seu funcionamento, do processo eletivo ao acompanhamento do desempenho dos selecionados, de competência exclusiva dos Conselhos Municipais de Assistência Social e/ou da Criança e do Adolescente.

implementação e execução subsidiada de políticas promovidas por organizações da sociedade civil, com emprego de verba oriunda de seu fundo orçamentário. Trata-se, portanto, da análise de um mecanismo utilizado para operacionalização na sociedade, no caso empírico, aspectos ligados à democracia participativa no que diz respeito ao processo de deliberação, implementação e os resultados práticos daí decorrentes.

Desta forma faz-se uma escolha por um foco que analisará apenas um **ciclo** específico dentre os múltiplos possíveis aos conselhos, com menor enfoque na efetividade da deliberação e maior enfoque na efetividade dos resultados. Esse ciclo é composto por **deliberação, implementação e resultado**, ou seja, corresponde à deliberação pelos atores dos conselhos sobre quais os projetos das organizações da sociedade civil foram contemplados, como foi realizada a implementação para execução e se há efetividade nos resultados daqueles selecionados compatível com a deliberação.

O período de análise – 2013 a 2016 – foi definido considerando o processo – via de regra de duração anual – de seleção de projetos para repasse da verba dos fundos orçamentários. A dinâmica de seleção/execução dos projetos compõe-se das seguintes etapas: 1) reunião do conselho para confecção do edital; 2) publicação do edital de seleção de projetos em diário oficial; 3) apresentação da proposta de projeto pelas entidades da sociedade civil; 4) reunião do conselho para deliberar e votar as escolhas dos projetos a serem contemplados; 4) aprovação em Ata dos projetos selecionados com publicação em diário oficial; 5) escolha do instrumento jurídico para pactuação da parceria entre o Estado e a Organização da Sociedade Civil (OSC); 6) repasse da verba oriunda do fundo para a entidade da sociedade civil contemplada; 7) execução das atividades conforme projeto apresentado à deliberação pela organização da sociedade civil ; 7) entrega da prestação de contas pelas organizações da sociedade civil; 8) aprovação do conselho das prestações de contas dos projetos contemplados e; 9) lançamento da prestação de contas no sistema on line do Governo vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social MDS/ Tribunal de Contas do Estado/TCE.

Em termos metodológicos, possuímos a seguinte lógica de análise: Os itens 1, 2, 3 e 4 como o nosso **T1 (Deliberação)** tratando-se do momento da escolha do método (forma do edital), publicização e apresentação das propostas da sociedade civil visando obter a deliberação/escolha favorável. Os itens 4, 5 e 6 sendo o **T2 (Implementação)**, tratam-se da constituição do vínculo administrativo-jurídico entre o Estado e a OSC;

formalização do repasse do recurso para execução da atividade pela/na sociedade civil e da fiscalização desta execução pelo conselho. Por fim, nosso **T3 (Resultado)** composto pelos itens 7, 8 e 9 trata-se do momento em que se medem os resultados efetivos oriundos das escolhas deliberadas, ou seja, se os projetos escolhidos foram de fato realizados e se os recursos foram gastos corretos e satisfatoriamente, com a devida prestação de contas e aprovação.

A pesquisa documental, que correspondente ao método qualitativo se debruçará sobre os seguintes documentos: as legislações sobre o tema, normas de gestão dos fundos de amparo, editais de seleção dos projetos, Atas de reuniões, os relatórios de fiscalização de execução dos projetos e principalmente os processos para estabelecimento do convênio e da prestação de contas anual. É notório que o material documental é importante para qualquer pesquisa por fornecer ao pesquisador o contato com dados que ainda não receberam tratamento analítico, podendo esses serem observados e analisados de acordo com os objetivos da pesquisa (GIL, 2009).

Vale ressaltar a relevância desse tipo de pesquisa (documental) por evitar que o pesquisador se limite ao uso de sondagens via questionários (QUIVY e CAMPENHOUDT, 1995). Dessa maneira, os documentos se constituíram um precioso material de estudo.

O estudo se baseia na literatura que afirma a existência de **relação entre qualidade da deliberação e qualidade dos resultados**, em outras palavras, busca **identificar no desenho/formato institucional os mecanismos utilizados no ciclo de distribuição de recursos do conselho como relevante para aferir a efetividade do instituto de democracia participativa tanto na escolha das políticas que são contempladas, tanto no grau de abertura e acesso a sociedade civil**. O estudo assim irá mensurar em que medida as políticas deliberadas pelo conselho são efetivamente executadas buscando **medir os resultados**, especificamente dos **projetos selecionados no período de gestão 2013 a 2016 que foram contemplados com recursos do fundo do CMDCA no Município de Guarapari - ES**. Metodologicamente esse processo se dará através da análise dos “processos mães” e dos “processos individuais” de prestação de contas realizada pela sociedade civil aos conselhos ao final dos projetos.

Os pesquisadores deste campo analítico ressaltam que os estudos sobre IPs se aprimoraram nos últimos anos a partir de mudanças importantes na abordagem do

objeto pela literatura, tais como a proposta aqui apresentada. Segundo Avritzer, uma dessas importantes mudanças dá-se em virtude da pluralização da participação em função do advento de uma legislação local sobre os conselhos surgidos entre os anos de 1990 e 2000 e principalmente após a promulgação do Estatuto das Cidades (AVRITZER, 2010; BRASIL, 2004). Para o autor, esse marco normativo é um dos responsáveis pela ampliação dos espaços participativos, assim:

Diversas novas dimensões foram adicionadas à participação com a proliferação dos conselhos tais como a variação temática, uma vez que foram implantados conselhos em diversas áreas de política pública (...) além da variação temática, a questão regional adquiriu outra relevância com a expansão dos conselhos para médias e pequenas cidades do Brasil. O problema da escala adquiriu maior importância. (AVRITZER, 2010, p. 14)

Daí advém **a relevância em efetuar a pesquisa em cidades de médio e pequeno porte**, uma vez que já são comuns os estudos focados nas grandes metrópoles principalmente do eixo sul-sudeste. Além disso, estudiosos afirmam que a escala é um indicador importante ao mensurar os requisitos de efetividade (TATAGIBA, 2013; FARIAS, 2014) existindo variação de acordo com o tamanho do Município e por consequência dos atores que compõem a rede dos conselhos.

Outro aspecto relevante na composição dessa dissertação diz respeito a hipótese da importância do **formato institucional** adotado tanto para deliberação quanto para o resultado dos temas suscitados no espaço de democracia participativa. Desta forma, tal como propõe Faria, uma avaliação da normativa participativa, que considere o regimento dos conselhos, as formas de eleição dos seus pares e do corpo administrativo e a presença ou ausência de câmeras técnicas, cuja presença permitiria uma participação mais qualificada dos atores (FARIA, 2007) é necessária para compreender os aspectos da efetividade deliberativa nessas arenas de debate.

Aqui ressalto que não se trata de uma perspectiva enviesada por uma teoria procedimentalista e minimalista da democracia, que restringe sua dinâmica a um conjunto de regras para a tomada de decisões políticas.

Outra compreensão está na perspectiva pela qual os inúmeros estudos analíticos sobre os conselhos gestores os tem previamente vistos como experiências com profunda diferenciação em comparação aos mecanismos tradicionais da democracia representativa. Esta perspectiva ofusca o entendimento pelo qual a participação formulada pelos conselhos se concretiza nos moldes da democracia representativa.

Ainda que os representantes da sociedade civil que se assentam ao conselho, sejam escolhidos por seus pares e tenham com os mesmos uma vinculação orgânica, sua escolha não deixa de ser representativa, um porta voz eleito para ressoar as demandas na arena paritária e com poderes para decidir por seus representados, nesse aspecto:

Portanto, soa irreal a expectativa de que os representantes dos usuários nestes espaços tenham maior capacidade de articulação e que continuamente estejam em contato com suas entidades e representados, articulando seus interesses. O modelo com o qual se lida é o da representação (FERRAZ, 2005, p. 55).

Contudo ainda que imbuído dessa compreensão, não será esse o foco pelo qual se debruçará essa dissertação. O recorte proposto vai restringir o objeto e sua análise ao ciclo de distribuição dos recursos do fundo orçamentário do conselho, trata-se, portanto, de observar um procedimento, na tentativa de avaliar sua efetividade e possíveis indicadores que facilitem a mensuração dos resultados nos mecanismos de instituição participativa.

Portanto trata-se de uma proposta que busca mensurar uma análise da efetividade dos resultados decorrentes, pautada principalmente sobre uma avaliação procedimental e institucional dos projetos voltados a políticas públicas tendo a sociedade civil como executores e financiados com recursos oriundos dos Fundos Orçamentários. Para essa tarefa é necessário dissertar sobre os conceitos teóricos que tangenciam a pesquisa em especial os aspectos da formulação democrática e da chamada efetividade, não sem antes compreender o caminho até a construção desse campo de pesquisa.

O trabalho se divide da seguinte forma: O primeiro capítulo, trata-se de um capítulo teórico que faz o percalço histórico sobre a construção do campo de estudo, desde o desenvolvimento da Democracia, passando pelos novos movimentos sociais e a sociedade civil. Após apresenta os avanços no campo de estudos das instituições participativas no Brasil, demonstrando o “estado da arte”, findado na discussão dos estudos sobre efetividade. O segundo capítulo, retoma os pontos teóricos das três gerações de pesquisadores brasileiros que se debruçaram sobre as instituições e mecanismos participativos, com enfoque em suas contribuições teórico metodológicas. Posteriormente partimos para nosso objeto empírico de pesquisa um conselho que possui fundo orçamentário, no caso, o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente do Município de Guarapari. O capítulo passa então a descrever os atores envolvidos e sua dinâmica de funcionamento, se finda com a descrição dos

ciclos de seleção de projetos e distribuição de recursos do fundo (2013-2014 e 2015-2016), escolhidos para a análise dessa dissertação. O terceiro capítulo, analisa os ciclos buscando realizar apontamentos metodológicos sobre a mensuração da efetividade do mecanismo de distribuição de recursos. Por fim, a conclusão tratará dos resultados encontrados e apresenta uma análise de possíveis soluções a problemas encontrados no ciclo de distribuição de recursos com base na análise jurídico normativa do novo Marco de Regulação das Sociedade Civil (MROSC).

A intenção deste trabalho é contribuir para os estudos da efetividade das instituições participativas no Brasil, havendo aqui uma preocupação em proporcionar, ao final da pesquisa, proposições não apenas para o mundo acadêmico, mas, uma proposta de avaliação dos mecanismos que possa ser aplicada na execução de políticas públicas participativas.

CAPÍTULO I

DEMOCRACIA DELIBERATIVA, SOCIEDADE CIVIL E EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO

A lógica do Estado Democrático de Direito como regime hegemônico na atualidade permite à sociedade civil demandar espaços de participação dentro do próprio Estado. Com efeito, é a partir da segunda metade do século XX que a luta dos movimentos sociais passa a se pautar menos em processos de reforma e supressão do regime e mais na construção desses novos espaços, através da pressão por direitos e por legitimidade no processo político. Assim:

A luta política de movimentos sociais no mundo inteiro contra o autoritarismo, pelo aumento da participação democrática e o aparecimento de práticas e experiências de gestão do Estado e de políticas públicas em que o povo, organizado em movimentos sociais, inscritos em identidades antes negadas (trabalhadores, mulheres, grupos étnicos, jovens, idosos, homossexuais, etc.) emerge como sujeito político, desafia uma homogeneização apaziguadora e a redução da política a um processo de administração de conflitos, à escolha de lideranças e formação de governos. (FERRAZ, 2005, p. 22)

Na medida em que são demandados novos espaços, surgem novas arenas para formulação de políticas públicas que abarquem a pluralidade social, sendo muitos desses novos arranjos participativos resultantes dessas tensões realizadas pelos movimentos sociais. Ora, trata-se, portanto de uma disputa por um “modelo de democracia” na construção de “espaços de governo” (qual democracia queremos?) e não mais por uma mudança de “regime de governo”. A abertura de espaços institucionais que permitam a participação de cidadãos e movimentos sociais nas decisões sobre programas governamentais e a alocação de recursos públicos é um importante indicador de expansão e aprofundamento da democracia em direção a um modelo participativo, mas por si só é insuficiente para assegurar tanto a inclusão institucional quanto política de atores sociais coletivos neste processo. (FERRAZ, 2005).

É importante considerar que a própria disputa entre estes modelos condiciona a configuração dos novos arranjos institucionais construindo regras e condições de funcionamento que podem facilitar ou, ao contrário, impedir o acesso dos atores às informações, condições para o comparecimento em reuniões e eventos, espaço para expressão de ideias, reivindicações, posições e recursos. Contudo, ao que parece, o maior desafio é aprimorar os instrumentos de democracia participativa proporcionando formas mais efetivas para a deliberação e a efetividade de seus resultados.

Neste capítulo discutem-se as contribuições de abordagens teóricas à análise de arranjos participativos e suas limitações. Neste intuito, a primeira seção apresenta a compreensão de democracia de Jürgen Habermas e seu modelo de democracia deliberativa, seguida pelos autores que aplicaram sua teoria da ação comunicativa para compreender os novos movimentos sociais e a sociedade civil, caminhamos daí para surgimento de novos “espaços de participação paritária”, denominadas Instituições Participativas (IPs), e os estudos desse campo pelas gerações de pesquisadores brasileiros, visando apresentar o “estado da arte” sobre o tema, chegando às conclusões atuais sobre as interações entre Estado e Sociedade Civil nesses novos espaços. Por fim, para nos aproximarmos do objeto empírico de análise, dissertarei sobre um tipo específico de IP, os Conselhos de Políticas Públicas, dentro da literatura sobre a efetividade de deliberação e resultados, destaco que, o espaço dos conselhos é um dos mecanismos socioestatais utilizados para dar instrumentalidade à democracia participativa na atualidade.

Cabe ressaltar que a perspectiva proposta só nos serve em uma análise contemporânea compreendida após a década de 1990, não havendo aqui a pretensão de apontar compreensões extensivas sobre os processos históricos anteriores.

Dos modelos liberal e republicano à democracia deliberativa

Ao longo do século XX, a compreensão do modelo democrático passou por profundas transformações que alteraram os mecanismos e formatos do sistema representativo e decisório. Habermas se dedicou à conceituação do que chamou três modelos normativos de democracia que teriam se desenvolvido ao longo desse século são eles: o liberal, o republicano e o deliberativo. Destarte, a fim de explanar as diferenças entre os dois primeiros modelos supramencionados, Habermas faz uso da

compreensão de ambos quanto ao papel do processo democrático. Dessa forma, para os liberais, o processo democrático tem como função regular o Estado para que atenda aos interesses da sociedade, sendo que a finalidade da política seria a de congregar os interesses sociais particulares e impô-los mediante o aparato estatal. Diferentemente, os republicanos enxergam a política como “*constitutiva do processo de coletivização social como um todo*” (HABERMAS, 2002, p. 270).

A partir dessa concepção, é possível apontar duas divergências entre estes modelos. A primeira delas seria quanto à concepção de cidadão. Segundo a compreensão liberal, cidadão é aquele que possui direitos individuais perante o Estado e os outros indivíduos. Direitos estes que são subjetivos negativos, podendo ser invocados em face do Estado quando a liberdade for ofendida; ou direitos políticos, que oferecem ao cidadão a possibilidade de exercer influência sobre a administração pública. Já na concepção republicana, é cidadão aquele que possui direitos positivos que garantem a participação em uma práxis comum, o que o tornaria um sujeito politicamente responsável pela comunidade.

A segunda discordância é referente ao conceito de direito. Os liberais entendem que “*a ordem jurídica consiste em que se possa constatar em cada caso individual, quais são os direitos cabíveis*” (HABERMAS, 2002 p. 273). Em contrapartida, os republicanos entendem que a ordem jurídica deve possibilitar e garantir um convívio equitativo e fundamentado sobre o respeito mútuo, num molde que atribui pesos iguais à integridade individual e da comunidade. Portanto, na visão republicana, o bem comum seria o sucesso de uma comunidade em estabelecer e manter efetivo um conjunto de direitos adequado às condições e costumes dessa comunidade, enquanto que na concepção liberal o direito ao voto é o paradigma dos direitos, uma vez que demonstra como a inclusão em uma comunidade está associada ao direito individual e autônomo.

Por fim, todas essas divergências inexoravelmente levam ao desentendimento quanto à natureza do processo político. Seguindo uma visão liberal, a política seria uma luta por posições que permitam fazer uso do administrativo. Luta essa que seria medida segundo a concordância dos cidadãos em relação à pessoa e de programas que se expressaria por meio do voto. Ao votarem, os eleitores estariam licenciando o acesso a posições de poder. De modo diferente entendem os republicanos. Para eles, a política seria uma “*comunicação pública orientada ao entendimento mútuo*” (HABERMAS,

2002, p. 275). Assim, os partidos devem adequar seu estilo e discurso político para conseguirem ascender no poder.

Após destacar todas essas discordâncias entre os dois modelos, Habermas avalia o modelo democrático republicano versando sobre suas vantagens e desvantagens. A vantagem seria o fato de se firmar radicalmente democrático, por se apresentar como uma auto-organização da sociedade por auto entendimento, sem envolver interesses particulares nesse acordo mútuo. A desvantagem, por sua vez, seria a necessidade da virtude dos cidadãos, a *“condução estritamente ética dos discursos políticos”* (HABERMAS, 2002, p. 276).

Habermas critica a concepção republicana ao relacionar a pluralidade cultural de uma sociedade com a impossibilidade de um consenso num auto entendimento mútuo. É preciso, no plano político, buscar o equilíbrio entre os interesses divergentes, pois nem sempre será possível convergir todos os interesses, tendo em vista a diversidade que se faz presente nas comunidades. Não basta, portanto, a ética para se chegar a um acordo. Partindo dessa crítica à visão rigorosamente ética da política, desenvolve seu modelo de democracia, que denomina de política deliberativa. O autor concebe esse terceiro modelo de democracia como uma junção dos outros dois tipos políticos, baseando-se *“nas condições de comunicação sob as quais o processo político supõe ser capaz de alcançar resultados racionais, justamente por cumprir-se, em todo o seu alcance, de modo deliberativo”* (HABERMAS, 2002, p. 277).

Quanto à formação democrática da opinião da vontade, os liberais a consideram um simples arranjo de interesses; enquanto os republicanos consideram que se dá sobre um auto entendimento ético, um consenso entre os cidadãos. A política deliberativa acolhe elementos de ambos os lados, considerando que o procedimento democrático cria uma junção entre *“negociações, discursos de auto entendimento e discursos sobre a justiça”* (HABERMAS, 2002, p. 278).

Desta forma, pode-se dizer que seu modelo emprega ao processo democrático conotações mais fortemente normativas que o liberal e menos se comparado com o republicano. Em relação à legitimação, a concepção liberal acredita que a formação democrática da vontade tem como função legitimar o exercício do poder público. Visão bem diferente é a republicana, que vê nessa formação democrática da vontade a finalidade de constituir a sociedade enquanto coletividade política, sendo o governo

parte dessa comunidade política que se auto administra. Já na visão deliberativa, preceitua:

O procedimento e pressupostos comunicacionais da formação democrática da opinião e da vontade funcionam como importantes escoadouros da racionalização discursiva das decisões de um governo e administração vinculados ao direito e à lei. Racionalização significa mais que mera legitimação, mas menos que a própria ação de constituir o poder. (HABERMAS, 2002, p. 282)

A política deliberativa se mostrando como meio termo entre as demais, quando afirma que a opinião pública é mais que legitimadora do poder público, entretanto menos que dele dominadora, ela apenas direciona o uso desse poder. Por fim, Habermas distingue os entendimentos acerca da soberania popular. O republicanismo entende que o poder soberano do povo é indelegável, portanto ele não pode se deixar representar, é o próprio povo que deve governar. Os liberais discordam ao afirmar que a soberania popular só é exercida por meio do voto. Já na visão deliberativa, a soberania é deslocada do indivíduo para a comunicação e só ocorre quando tem *“por finalidade conferir validação a si mesma enquanto poder gerado por via comunicativa”* (HABERMAS, 2002, p. 283).

Compreendidas as forças que moldam o regime “democrático embrionário”, quer seja, o liberal e o republicano ambos pautado pelo modelo da democracia representativa e indireta, passamos a compreensão da dinâmica dos mecanismos de democracia deliberativa.

Na década de 1990, diversos autores fizeram um esforço cognitivo para estudar e compreender a "institucionalização" nas sociedades democráticas, passando a formular um projeto de institucionalização que se orienta pelo dito paradigma procedimental de democracia (LUBENOW, 2010). Essa perspectiva tem por pretensão resolver o problema de como a formação discursiva da opinião e da vontade pode ser institucionalizada, da ação recíproca entre as esferas informais do mundo da vida com as esferas formais dos processos de tomada de decisão institucionalizados, em outras palavras, como transformar poder comunicativo em poder administrativo. O pensamento político Habermasiano remonta, portanto, a uma teoria da democracia pensada em termos institucionais. Daí advém a um destaque dos arranjos institucionais, dos mecanismos de controle político, que constrói uma teoria da democracia procedimental e deliberativa, partindo do modelo das "eclusas" (LUBENOW, 2010).

A compreensão da política deliberativa é uma tentativa de estabelecer uma teoria da democracia a partir de duas tradições teórico-políticas: a concepção de autonomia pública da teoria política republicana (vontade geral, soberania popular), com a concepção de autonomia privada da teoria política liberal (interesses particulares, liberdades individuais). Ela pode ser idealizada, simultaneamente, como um meio-termo e uma alternativa aos modelos republicano e liberal (SOUZA, 2010).

Entretanto, apesar de o tema geral ser o mesmo, há distintas visões de democracia deliberativa que atribuem distintos níveis dos processos democráticos e modos díspares de compreender as fronteiras entre a autonomia privada e autonomia pública.

De modo geral, deliberação é uma categoria normativa que sublinha uma concepção procedimental de legitimidade democrática. Esta compreensão normativa gera uma matriz conceitual distinta para definir a natureza do processo democrático, sob os aspectos normativos da publicidade, racionalidade e igualdade, princípios que cerceiam a organização dos Estados Democráticos de Direito. Ainda que tenha um caráter empírico-explicativo, a ênfase da concepção Habermasiana de democracia procedimental assenta no caráter crítico-normativo, qual seja, em sua organização procedimental como garantidora de certa soberania popular.

Essa concepção procedimental de democracia é uma compreensão formal, se assenta nas exigências normativas da ampliação da participação dos indivíduos nos processos de deliberação e decisão e no fomento de uma cultura política democrática, cujas pressões para essa ampliação se dão dentro da esfera pública e, por conseguinte, da sociedade civil. Deste modo esta concepção está centrada nos procedimentos formais que indicam "quem" participa, e "como" fazê-lo, mas não diz nada sobre "o que" deve ser decidido. Logo, as regras do jogo democrático (eleições regulares, princípio da prevalência da maioria, sufrágio universal, alternância de poder) não fornecem nenhuma orientação nem podem garantir o 'conteúdo' das deliberações e decisões (LUBENOW, 2010).

Há aqui, portanto, uma dupla via, ao mesmo tempo em que instituições participativas como os conselhos são legalmente constituídas sobre o princípio da ampla participação, seu acesso não é flanqueado a todos, senão a um representante escolhido

entre os pares dos movimentos sociais e dos demais atores sociais representados nestes espaços. Há, portanto, uma dinâmica que é representativa e que o caracteriza.

Sociedade civil e esfera pública na democracia deliberativa

Alguns autores se debruçaram ao longo das últimas décadas a reconstruir uma releitura da ordem social a partir da “hegemonia democrática” pós-mundo bipolar. Destaco nessa abordagem aqueles que dialogam com a perspectiva teórica de Jürgen Habermas, como J. Cohen e A. Arato para fazer uma reconstrução do conceito de sociedade civil nessa nova dinâmica. Para essa abordagem analítica, adota-se uma visão bipartida da ordem social, dividida entre o “mundo da vida”, definido como os sentidos dados pela linguagem e pela cultura nas interações sociais de livre comunicação, e os “sistemas”, que podem ser entendidos como estruturas fora do mundo da vida, como o mercado e o Estado que tentariam “colonizar” a ação comunicativa. Os processos de defesa do mundo da vida contra a imposição do sistema seriam os substratos no qual atuam os movimentos da sociedade civil (COHEN e ARATO, 1994).

As instituições e outras formas associativas fazem uso da “ação comunicativa” pela qual se articulam, demandam, questionam, ponderam desde o núcleo familiar na esfera privada ao espaço da esfera pública onde as ideias seriam difundidas e criticadas pela coletividade. A ação comunicativa, explica Habermas, é "esta classe de interações em que todos os participantes harmonizam entre si seus planos individuais de ação e perseguem, por aí, sem reserva alguma, seus fins ilocucionários" (HABERMAS, 1987, 45). Quer dizer, discutem por meio das estratégias de linguagem, com um conteúdo proposicional e com uma intenção comunicativa, sem visar influenciar ou causar algo ao ouvinte (ARAUJO, 2011).

Desta premissa, Cohen e Arato (1994) propõem mudanças no conceito de sociedade civil, ligando-a aos movimentos sociais e a instituições que buscam deter a lógica sistêmica do mercado e do Estado. Essas mudanças se dão a partir de percepções tais como: a criação de novas maneiras de mediação entre os subsistemas e o mundo da vida, novas formas para trazer limitações ao mercado e ao Estado, adventos de novos direitos e o surgimento de fóruns intermediários entre mercado, Estado e sociedade civil.

Essa associação entre a análise habermasiana e a ideia de sociedade civil transforma a "teoria de ação comunicativa" em uma teoria societária da democracia, (sobre o prisma de um tipo ideal e não empírico) compreendida por três variáveis: 1) Liberação da ação comunicativa dos processos administrativos e econômicos; 2) Reforço da arena societária através da conquista de um grupo de direitos, limitando a burocratização e mercantilização; 3) Estabelecimento de arenas reflexivas que conduzam à compatibilização entre a lógica estratégica do sistema e a dinâmica interativa da sociedade (COHEN e ARATO, 1994).

Nesse aspecto, podemos localizar na contemporaneidade a formulação de novos espaços de debate, com o advento das Instituições Participativas (IPs), dentre as quais os conselhos paritários de políticas públicas. Contudo antes de entrar nesse meio institucional é necessário discorrer sobre a formação da esfera pública frente os conceitos de legitimidade e de sociedade civil.

Segundo Habermas, o poder legítimo demandado pela sociedade civil produziria fluxos de poder, a grosso modo, compreendido na seguinte dinâmica: primeiro surge uma reivindicação, um problema ou uma demanda; algo na sociedade é problematizado por algum cidadão ou grupo social (em sua esfera privada) e trazido à tona a comunicação da esfera pública. A origem dessa demanda pode ser diversa, como a necessidade de novos direitos ou garantias por parte do Estado, ou ser derivada de uma ação estatal questionada como injusta ou ilegítima, ou ainda resultar dos efeitos das relações econômicas e do trabalho, ou mesmo uma demanda para execução de dada política pública, dentre outras possibilidades (LANÇAS, 2016). Aqui, é necessário definir o que Habermas conceitua por “esfera pública”. A esfera pública pode ser compreendida como uma rede para a comunicação de conteúdos, tomada de posição e opinião, em que os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, gerando opiniões públicas sobre temas específicos (LANÇAS, 2016). Pela perspectiva habermasiana esfera pública não deve ser compreendida sobre a ótica dos conceitos tradicionais, tais como organizações ou instituições, nem se estabelece como um sistema, pois, por mais que delimitados fossem seus limites internos, seus limites externos são permeáveis e deslocáveis constituindo horizontes em aberto. A esfera pública se desenrola por meio do agir comunicativo, pela linguagem comum, acessível a todos os cidadãos, evitando os problemas decorrentes do diálogo entre os jargões técnicos e herméticos da linguagem, existentes nas muitas esferas das sociedades

complexas; isso quer dizer, ainda que mesmo os eruditos e técnicos burocratas expressem suas opiniões, são obrigados a expressar-se com a simplicidade para o público em geral, que é por definição leigo (HABERMAS, 1997).

Os cidadãos, atuando comunicativamente, se amparam reciprocamente através de interpretações negociadas, em uma conjuntura distinta dos atores que agem de forma estratégica dentro das lógicas sistêmicas (do Estado - poder político, e do mercado – poder do lucro). Assim, o espaço público construído por intermédio da ação comunicativa é aberto para potenciais parceiros do diálogo. Várias formulações deram nomes a esse espaço público, onde a esfera pública se manifesta e onde a opinião pública pode se originar, tais como, fóruns, arenas, palcos, espaços. Porém, ainda que essas arenas sejam em grande parte responsáveis pela construção dessa comunicação, por si só não esgotam seu significado e abrangência.

Uma vez que uma questão é trazida à luz da rede comunicacional da esfera pública, ela deve ser vastamente debatida, por intermédio dos meios e canais comunicativos existentes, para que se firme como relevante aos cidadãos. É preciso então uma argumentação, de cunho racional, que proporcione o entendimento, a fim de que a questão suscitada por alguns cidadãos se mostre relevante a todos ou ao menos a maioria de cidadãos que seriam afetados na ordem pública.

Assim, os problemas suscitados na esfera pública transparecem pela pressão ou carência de dada política, formulada diante do sofrimento pessoal das pessoas atingidas em sua esfera privada, e sua comunicação e linguagem se reflete na esfera pública em seus muitos aspectos, tais como o religioso, literário, contudo, principalmente, político. Afirma Habermas:

O limiar entre esfera privada e esfera pública não é definido através de temas ou relações fixas, porém, através de condições de comunicação modificadas. Estas modificam certamente o acesso, assegurando, de um lado, a intimidade e, de outro a publicidade, porém, elas não isolam simplesmente a esfera privada da esfera pública, pois canalizam o fluxo de temas de uma esfera para outra. A esfera pública retira seus impulsos da assimilação privada de problemas sociais que repercutem nas biografias particulares. (HABERMAS, 1997, p. 98)

Por fim, é possível afirmar que as experiências formadas no âmbito privado nas relações do mundo da vida, emergem na esfera pública por intermédio de interações com vizinhos, amigos e familiares, por exemplo, e se ampliam em esferas complexas

pela ação comunicativa. Essas demandas, nessa esfera pública garantida pelo Estado democrático de Direito, na medida em que ganham adesão e são discutidas e aceitas socialmente, são imbuídas de legitimidade, emergindo na sociedade civil e formando agendas, capazes de forjar movimentos sociais, e em casos mais institucionalizados Organização da Sociedade Civil (OSC) que podem permear as políticas de Estado.

A releitura da sociedade civil, sobre o paradigma da hegemonia democrática, tem por definição um conjunto de associações e movimentos, de motivações e agendas variadas geradas espontaneamente no mundo da vida, dentro do contexto do Estado Democrático de Direito, desvinculadas das lógicas sistêmicas do Estado e Mercado (COHEN e ARATO, 1999). Seu núcleo é formado pelas organizações e associações livres, não estatais e não econômicas. Cabe a essa nova sociedade civil captar os problemas sociais que ecoam nas esferas privadas e reverberá-lo na esfera pública política. A essa sociedade civil incluímos doravante os movimentos sociais.

Parte-se do princípio que essa sociedade civil e seus movimentos sociais passaram por um processo de “auto compreensão” que os levou em parte a abandonar a meta revolucionária contra o Estado (LANÇAS, 2016). Ainda que as agendas desses novos movimentos sociais versem sobre anseio de mudança da realidade social, se aceita as regras democráticas e se compreende a importância das liberdades já conquistadas, esse fenômeno é chamado pelos autores de “radicalismo autolimitado” (COHEN, 1999).

Um novo conceito de sociedade civil que os autores formulam abarcaria justamente esses “novos atores sociais” e suas contendas, em relação com as novas identidades sociais, tendo por objetivo a contribuição para a manutenção e aperfeiçoamento do sistema democrático.

Essa “utopia autolimitada” da democracia radical, baseada no modelo dualista é capaz de abrir um horizonte utópico para a sociedade civil, no qual as esferas formalmente organizadas de ação da economia e do aparato estatal burguês continuam o fundamento do mundo da vida pós-tradicional. O horizonte utópico da sociedade civil consiste na preservação dos limites entre os diferentes subsistemas e o mundo da vida, junto com a preservação da influência das considerações normativas, baseadas nos imperativos para a reprodução do mundo da vida, em relação às esferas da ação organizada formalmente (COHEN e ARATO, 1994).

O êxito dos movimentos sociais se dá com a construção de valores, normas, instituições e identidades sociais, alicerçados doravante no sistema democrático e no constitucionalismo. Desta forma, os direitos conquistados por movimentos sociais não somente estabilizam as fronteiras entre o mundo da vida e os movimentos sociais, o Estado e a economia, eles também constituem condição de possibilidade da emergência de novas associações, fóruns, movimentos e espaços de participação.

Desta forma, todos os tipos de ação comunicativa devem ocorrer no nível das instituições societárias. Portanto, a criação de estados democráticos de direito envolve não somente a criação de direitos de defesa da sociedade contra o Estado, mas também garantias de participação política dos atores sociais.⁴

Da sociedade civil à política de confronto e às instituições participativas

Como dissertado, a partir da década de 1960 em um contexto de efervescência cultural e mudanças políticas, sobretudo na Europa e EUA, os regimes democráticos construídos sobre a eleição de elites reunidas em torno de partidos políticos passaram a ser alvo de críticas (SCHUMPETER, 1976 apud ROMÃO; MARTELLI, 2013). De certa forma, existiria nas democracias representativas considerável “déficit de legitimidade”, principalmente alimentado pela distância entre representantes e representados, escassez de mecanismos do que se convencionou chamar, tempo depois, de *accountability* (TARROW, 1998). A democracia carecia de mais participação dos cidadãos comuns nos assuntos governamentais. Nesse contexto surge no campo político e teórico o conceito de democracia participativa, assim:

A democracia participativa opera, então, com o reconhecimento do processo organizativo de atores sociais coletivos reunidos em movimentos sociais, associações civis, entidades de classe e organizações não governamentais, que mais intensamente a partir dos anos 60 passaram a dar visibilidade e voz à diversidade cultural e social, às demandas por ampliação de direitos e inserção na política destes novos atores e de seus temas (discriminações de diversas ordens, super exploração da força de trabalho, acesso a bens e serviços públicos), denunciando a debilidade das instituições

⁴ A literatura mais recente internacional (LOSEKANN, 2009) apresenta novas críticas e mudanças na perspectiva da esfera pública e da ação comunicativa habermasiana, contudo o objetivo da presente dissertação não é se ater a essa discussão, fazendo uso do conceito apenas como introdutório ao debate da democracia deliberativa, da criação de novos espaços institucionais de participação e da formulação de seus mecanismos. Portanto, opto por não me ater ao aprofundamento deste debate, nesse trabalho.

representativas para incorporação desta diversidade. (FERRAZ, 2015, p. 42)

Por outro lado, na década de 1980, período de abertura democrática das ditaduras militares na América do Sul e queda da Cortina de Ferro no Leste Europeu, o debate acadêmico transferiu-se para a crítica dos processos de transição para os sistemas democráticos. Passam a predominar, então, trabalhos comparativos e analíticos sobre os diversos processos de transição e a ideia de que, nas democracias nascentes ou reestruturadas, o que importava era que as instituições democráticas estivessem em funcionamento (eleições periódicas, parlamento relativamente autônomo, sistema de justiça independente do poder executivo etc.) (ROMÃO e MARTELLI, 2013). Sai de cena, temporariamente, o debate sobre a necessidade de ampliação dos canais de participação e os limites da democracia representativa.

Além disso, nesse mesmo contexto histórico surgiram as duas grandes teorias que estruturam os estudos sobre Sociedade Civil e Movimentos Sociais. Dentre as duas teorias deste campo uma pôs o foco no papel de uma multiplicidade de organizações da sociedade civil baseadas na solidariedade – substituindo o termo “novos movimentos sociais” pelo conceito de sociedade civil – e a outra voltou o olhar para uma ampla gama de processos pautados pelo conflito político – introduzindo o conceito de *Contentious Politics* ou “política do conflito” (ABERS e VON BÜLOW, 2011).

Os autores da Sociedade Civil já não focam mais em movimentos sociais específicos. Em vez disso, falam de uma multiplicidade de atores e organizações, caracterizados não tanto pela sua temática (meio ambiente, juventude, feminismo, etc.), mas sim pela sua luta comum por criar um espaço (arenas) de liberdade comunicativa.⁵ Ao passo que a abordagem do confronto político abriu um debate ao longo dos anos 1990 que proporcionou a ampliação das fronteiras do campo de estudos das interações entre movimentos sociais e Estado, procurou enfatizar o conflito, em vez da reciprocidade e da comunicação. Para esta teoria a mudança da lente empírica utilizada não se refere tanto ao tipo de ator envolvido (sindicato, ONG, movimento nacionalista ou associação de moradores, por exemplo), mas sim ao tipo de ação que promovem, ou seja, os meios empregados e o nível de institucionalização dos atores no

⁵ A segunda seção deste capítulo apresentou a perspectiva da sociedade civil de Cohen e Arato, no âmbito da teoria habermasiana de democracia deliberativa.

sistema político (ALONSO, 2009).

Ocorre que ambas as teorias propõem um distanciamento do Estado e de suas instituições, a primeira o faz em virtude de sua base na teoria sociológica Habermasiana que separa em esferas distintas e incomunicáveis Estado, Mercado e Sociedade, sob a égide de prejudicar a chamada autolimitação característica da esfera da sociedade civil. Já a segunda enfatiza a necessidade de um repertório de conflito, onde haverá sempre uma dualidade oposicionista entre os interesses da sociedade organizada demandante contra o Estado, e outras formas de interação que não o conflito poderiam representar formas de cooptação (ABERS e VON BÜLOW, 2011). Essas formulações teóricas, em um primeiro momento, foram limitantes do campo de estudo vez que predefiniam o objeto sem a devida observação das relações empíricas entre os atores, especialmente nas situações de permeabilidade do Estado às ações da sociedade civil nos espaços institucionalizados. Nesse aspecto, a produção dos pesquisadores que analisaram as instituições participativas brasileiras, principalmente os da terceira geração de estudos do campo, trouxeram significativas contribuições para alteração do paradigma vigente, particularmente ao problematizar as relações entre sociedade civil e sociedade política nas esferas de participação, conforme veremos.

No Brasil é muito comum observar nos casos empíricos uma interação entre atores da sociedade civil e atores estatais. Ao falarmos das Instituições Participativas temos inerentemente de observar que a sociedade civil atua na intersecção da esfera estatal, em outras palavras, os debates e reivindicações de políticas públicas no interior das IPs pressupõem a interação ora cooperativa ou conflituosa entre os pares na fronteira entre Estado e Sociedade (CARLOS, 2015).

Para desenvolver uma teoria que permita analisar movimentos sociais nessas fronteiras entre Estado e Sociedade, Abers, Serafim e Tatagiba (2014) adaptam o conceito de repertório de ação coletiva forjado por Charles Tilly. O conceito do autor diz que quando atores de dada sociedade civil decidem como organizar uma ação coletiva, eles a escolhem a partir de um portfólio finito de técnicas e práticas já experimentadas e que possuem legitimidade social e política. Segundo o autor, apesar da escolha de como organizar ser profundamente influenciada por experiências passadas e normas sociais, atores constantemente modificam seu repertório de ação

coletiva, experimentando e combinando diferentes práticas em novas formas de organizar, mobilizar apoio e expressar demandas (TILLY, 1992; TARROW, 2009; CLEMENS, 2010 apud ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014). Essas autoras adaptaram o conceito de repertório de ação, originalmente concebido para o estudo dos movimentos sociais sob a chave das dinâmicas contenciosas, para relações que envolvem também dinâmicas colaborativas entre atores no Estado e na sociedade, denominando-o “repertório de interação”.

Desta forma, torna-se possível traçar as interseções na análise de movimentos e atores sociais que adentram espaços públicos institucionalizados, quando há interações conflituosas ou cooperativas entre a sociedade civil e as esferas do Estado, tais como ocorre nas instituições participativas a exemplo dos conselhos de política pública.

Com efeito, os avanços recentes na literatura de movimentos sociais oferecem contribuições ao estudo das instituições participativas. Isso, pois ao problematizar as relações entre sociedade e Estado quer seja conflitiva quer seja cooperativa, possibilita considerar ambas sociedade civil e sociedade política nos estudos de IPs cuja integração é apontada como necessária pelos analistas da chamada terceira geração do campo⁶. Nesse aspecto, essa literatura tem apontado alternativas teórico-metodológicas tais como a de repertórios de interação conflituoso e cooperativo (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014; CARLOS, 2015) e a análise de redes sociais (ABERS e VON BÜLOW, 2011) como metodologias mais adequadas para compreender e traçar os limites das interações na fronteira entre sociedade e Estado.

Trazendo o debate teórico para as análises empíricas, a criação de instituições participativas que possibilitem interações dos movimentos sociais e atores da sociedade civil com agentes estatais com o objetivo de influenciar políticas públicas vem a cada dia se tornando uma realidade no Brasil. A legitimação da ação estatal através do aval da sociedade civil, a pluralidade de atores com o surgimento de novos movimentos sociais na busca pela consolidação de direitos no espaço democrático (tais como o movimento negro, o movimento LGBT, movimento feminista), bem como a alteração da agenda de movimentos sociais da “antiga lógica” (reforma agrária, trabalhismo) contra o sistema de governo, pela lógica de uma dialética por direitos e participação,

⁶ O debate entre as gerações de estudiosos das instituições participativas será apresentado adiante.

dentro do jogo democrático, permitem verificar parte das transformações sofridas pelos movimentos da sociedade civil no Estado Democrático de direito.

Na última década e meia pode-se observar no Brasil o crescimento robusto dos espaços participativos, seja através dos orçamentos participativos, dos fóruns, audiências públicas, mais principalmente por intermédio da expansão dos conselhos gestores a nível municipal.⁷ Muito desse fenômeno ocorre pela maior permeabilidade dos governos de esquerda a atores e ativistas dos movimentos sociais. O ingresso nos cargos de Estado por ativistas tornou-se a certo modo uma estratégia para a consolidação dos objetivos de determinados movimentos sociais (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014). Vale aqui apresentar alguns números.

Em um primeiro momento, as arenas participativas estavam restritas aos grandes municípios como São Paulo e às organizações da sociedade civil construídas a nível federal, distante da sociedade municipal onde ocorre boa parte das interações sócias estatais. Paulatinamente, houve a descentralização político-administrativa das ações para os estados e municípios, como também a participação da população por meio de organizações representativas. Esse movimento ocorre em virtude de instrumentos normativos Constitucionais e de reformulações de políticas públicas, tais como a LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social) e o ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente). Nesse prisma, a descentralização pode ser entendida como a partilha de poder entre as três esferas de governo (STEIN, 1997). O processo de descentralização pode ser visto como um avanço, tanto na relação entre os poderes governamentais como também na relação do Estado com a sociedade civil. Entretanto, é preciso ficar atento às diferentes concepções existentes sobre descentralização. Por um lado, a descentralização pode estar associada a estratégias de democratização e fortalecimento do poder local. Por outro, pode estar associada também à transferência da responsabilidade pública de bens e serviços para os poderes locais e para a sociedade, por vezes, sem os recursos necessários para o financiamento das ações.

⁷ Desde 2001, existem conselhos de saúde e assistência social em mais de 5.000 municípios (IBGE, 2001); ao passo que, a disseminação de experiências de orçamento participativo, desde o início dos anos 1990, alcançou todas as regiões do país, de capitais a municípios de médio e pequeno porte (PIRES, 2014, p. 1).

No caso da expansão dos conselhos municipais, ao mesmo tempo em que se criam as arenas para os espaços participativos e a deliberação, buscando subsidiar e legitimar as políticas públicas, suas capacidades de ação também são limitadas vez que, muitas desses conselhos ainda carecem de fundos públicos independentes, que disponham de recursos para efetivar suas ações tais como os possuem os Conselhos Municipais de Assistência Social (FAS) e da Criança e do Adolescente (FIA), por exemplo. Por fim, ressalta que:

Considera-se indiscutível o avanço da participação da sociedade civil no processo de gestão das políticas públicas, o poder deliberativo dos conselhos e o controle popular sobre esse processo. A participação da sociedade civil em instâncias como os conselhos gestores de políticas públicas significa um avanço em termos de conquistas de participação democrática. Entretanto, para que esse processo de democratização avance mais, faz-se necessário que esse segmento qualifique sua intervenção nesses espaços. Para tal, os representantes da sociedade civil precisam ter a capacidade de influir, o que significa ter informações, ter opiniões, condições e instrumentos para se constituírem em sujeitos da ação e não meros complementos dela (OLIVEIRA, 1999, p. 47).

Essas mudanças no cenário político apontam na direção da presença de formas ampliadas de participação na democracia brasileira. No entanto, se tal literatura tem a seu favor a presença de experiências de participação em diversas partes do Brasil, ela também necessita mostrar o papel das formas de participação na operacionalidade da democracia. Essa é a possível origem do assim chamado “problema da efetividade” que tem despertado, crescentemente, a atenção dos estudiosos da área de participação (AVRITZER, 2007; CUNHA, 2007; PIRES, 2011). Desta forma, torna-se cada vez mais relevante os estudos que possam compreender a efetividade dessas instituições, tanto no seu processo deliberativo tanto nos efeitos e resultados de suas políticas públicas (AVRITZER, 2010).

Um sobrevôo nas instituições participativas à luz das gerações de estudiosos

Traçando o panorama da literatura é possível definir gerações de estudos sobre as instituições participativas no Brasil. Segundo Silva (2011), uma primeira geração teria tomado corpo ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000 e se constituiu numa tentativa de defender as instituições participativas como vetor para a obtenção de determinados objetivos político-normativos inerentes ao processo de democratização

brasileiro. Teria ocorrido naquele momento, uma “força tarefa” para construção do campo enquanto objeto científico legítimo, demarcando um espaço próprio perante outros temas mais consolidados e reconhecidos academicamente. Nesse contexto, o momento era afirmação e apologia dos mecanismos de participação (ROMÃO e MARTELLI, 2013). A primeira geração de estudos, até mesmo influenciada pelo advento desses novos espaços, preocupou-se em evidenciar potencialidades e em menor grau os limites dessa instituição participativa, especialmente os avanços sociais e políticos que contribuíram para o aprofundamento da democracia local (SOUZA, 2016). De forma geral, essa geração tem como expoentes autores como Teixeira (1996), Laranjeira (1996) e Fedozzi (2001) dentre diversos outros. Seus estudos estão empiricamente focados nos estudos de casos das experiências municipais em grandes centros urbanos, tais como São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre (ROMÃO e MARTELLI, 2013).

Advém dessas experiências municipais, concentradas em grandes capitais, o primeiro caso notório do amplo uso das Instituições Participativo no Brasil seja os conselhos de políticas públicas ou os orçamentos participativos. Paulatinamente, essa primeira geração buscou relacionar em suas variáveis a articulação da linguagem da participação com a da *accountability* (GURZA LAVALLE e VERA, 2011). A principal crítica a essa primeira geração de autores repousa sobre a supervalorização da participação da sociedade civil e da abrangência das instituições participativas. Por outro lado, essa literatura permitiu visualizar que as práticas de inclusão participativa no processo decisório, quando aplicadas com determinadas variáveis, seria capaz de alterar a prevalência das relações clientelistas (SOUZA, 2016).

A segunda geração de estudos remonta a meados dos anos 2000, quando se passou a observar uma dissonância entre os objetivos político-normativos democratizantes que alimentavam o ideário participacionista e as suas constatações empíricas (ROMÃO e MARTELLI, 2013). Nesse momento, muitos estudos seriam categóricos ao buscar mensurar os limites das instituições participativas enquanto ampliadoras do acesso à tomada de decisão no contexto da democracia participativa.

Essa literatura tem com principais expoentes autores como Dagnino (2002), Avritzer (2003), Wampler (2003), Lüchmann (2002) dentre outros. Essa segunda geração expandiu seus estudos empíricos para uma metodologia mais comparativa,

inseriu importantes contribuições e variáveis tais como o “desenho institucional”, a “tradição associativa” e a “vontade política” (SOUZA, 2016). Essa geração é a pioneira em buscar aproximação, progressivamente, das relações entre o Estado e a Sociedade Civil, também buscando perceber quais as variáveis permitiriam a continuidade das políticas de participação e quais são as suas limitações.

A terceira e atual geração, por sua vez, altera o lócus do debate das gerações anteriores – em geral centradas na defesa ou na crítica da própria existência das instituições participativas com base em parâmetros normativos – para uma geração de estudos capaz de identificar e analisar de forma sistemática processos e resultados produzidos pela implementação desses espaços de participação em diferentes setores de políticas públicas e de mensurar sua ação através da efetividade da participação, da deliberação e dos resultados (SILVA, 2011 apud ROMÃO e MARTELLI, 2013).

Metodologicamente, a terceira geração trouxe significativas mudanças na percepção empírica do campo, com destaque a incorporação da análise de redes sociais, permitindo assim enxergar as “fronteiras fluidas” entre atores estatais e da sociedade civil. Incorporou também as dimensões político partidárias em sua análise permitindo relacionar a posição política do governante com maior ou menor abertura ao advento e consolidação dos espaços participativos.

A partir dessa mudança do foco analítico é possível visualizar a permeabilidade recíproca que ocorre entre o Estado e a Sociedade Civil, no que diz respeito à construção dos espaços de participação, no processo decisório, na efetividade de deliberação e de resultados e na finalidade de dada política pública.

Romão e Martelli (2013) defendem que essa mudança, que traz um novo enfoque na literatura acadêmica sobre as instituições participativas, ocorreu por dois motivos: em primeiro lugar, devido a uma crescente associação entre participação e políticas públicas, uma vez que as instituições da democracia participativa no Brasil foram se disseminando em praticamente todos os setores de políticas públicas, principalmente nos últimos anos, de tal modo que as formas institucionais de participação foram sendo crescentemente associadas às decisões nessas próprias políticas. O segundo motivo estaria relacionado a uma mudança no próprio campo do debate mais teórico, em nível nacional e internacional, sobre a democracia deliberativa,

que passou a discorrer uma crescente preocupação com a efetividade da deliberação e de seus resultados (ROMÃO e MARTELLI, 2013).

Autores como Avritzer (2009) na transição do enfoque da segunda para a terceira geração inovam na abordagem analítica, ao introduzir o conceito de “sociedade política” ao lado da “sociedade civil” como os principais atores que regulam as instituições participativas. Para verificar a hipótese, o autor analisou três modelos de IPs, os orçamentos participativos, os conselhos gestores de saúde e o processo de formação de planos diretores, no campo empírico de quatro capitais: Salvador, Belo Horizonte, São Paulo e Porto Alegre. O Autor enfatizou a variação dos desenhos participativos (institucional) de acordo com o grupo político a frente da máquina estatal. (ROMÃO e MARTELLI, 2013)

De acordo com o autor, “a sociedade política, no interior das instituições participativas, conecta as concepções enraizadas de participação, geradas na formação dos partidos de esquerda e de massa, com os atores da sociedade civil.” As instituições participativas, por sua vez, têm o poder de transformar as demandas difusas por participação no nível da sociedade em uma concepção organizada de participação no nível do Estado (AVRITZER, 2009).

Portanto, fazendo coro a eminente professora Luciana Souza (2016) a terceira geração de estudos incorpora os interesses dos diversos atores políticos locais na implementação dessa instituição participativa, aprofundando-se ainda nos desdobramentos das relações de conflito e cooperação entre o Executivo, o Legislativo e os partidos políticos nas múltiplas arenas nas quais esse processo participativo se desenvolve. Trata-se de um espaço no qual os atores constituem arenas de negociação constantes que se deslocam da arena eleitoral para as arenas governamental e legislativa, na busca de influenciar o processo decisório de dada política pública.

O desafio desta terceira geração de estudiosos é incorporar nas análises empíricas, a relação mutuamente constitutiva entre o Estado e atores políticos (sociedade política) e os movimentos e atores sociais (sociedade civil). Partindo-se desta perspectiva teórico-metodológica é que chegamos atualmente aos estudos que buscam compreender como os mecanismos aplicados ao funcionamento das instituições participativas podem interferir ou não na sua efetividade. Em outras palavras, busca-se

compreender como o desenho institucional e a relação sociedade-Estado podem gerar resultados que se traduzem na efetividade das IPs, seja no acesso à participação seja no processo deliberativo seja ainda nos resultados concretos nas políticas públicas. Eis aqui onde se localiza precisamente a proposta desta dissertação, analisar um desses mecanismos em busca de verificar sua efetividade nos resultados da política pública.

Das instituições participativas à questão da efetividade dos conselhos de políticas públicas

No interior da teoria deliberativa, estudiosos defendem a retomada do debate sobre o aperfeiçoamento dos regimes democráticos baseados na conceptualização de esfera pública, dando ênfase a processos racionais de deliberação para a qualificação do processo decisório (COHEN, 1997). Inicialmente com trabalhos eminentemente teóricos, o debate sobre a democracia deliberativa logo avançou para estudos sobre casos empíricos que demandavam uma adequação do “tipo ideal” da teoria para a realidade prática do campo de pesquisa.

Conselhos, orçamentos participativos, fóruns deliberativos e demais instituições participativas são casos emblemáticos desses espaços onde pesquisadores buscam verificar a factibilidade empírica dos princípios da democracia deliberativa. Embora haja especificidades teóricas entre a democracia participativa e a democracia deliberativa, no debate contemporâneo seus encontros são inevitáveis, sobretudo quando a literatura se encaminha para a análise de experiências reais de participação em processos de deliberação pública.

É na democracia deliberativa que residem às primeiras elaborações sobre a efetividade participativa, conforme avalia Pires (2011). Essa literatura motiva-se na crítica à *“ideia da democracia como um processo de agregação política de opiniões e/ou preferência formulada de forma descentralizada”* (PIRES, 2011, p. 10). Desta forma, citando Cohen, Pires afirma que a intenção principal desta pluralidade participativa é mudar os termos do debate democrático ao inserir nele duas novas questões: a primeira delas é que é mais importante no debate democrático o problema da qualidade do processo deliberativo do que os resultados de um processo agregativo (COHEN, 1997 apud PIRES 2011).

Com efeito, a democracia deliberativa recoloca dentro da teoria crítica a qual ela se filia o elemento institucional. Na sua longa lista de condições procedimentais para a realização de um debate democrático adequado, Cohen insere o elemento institucional pensando em termos da inovação institucional, assim:

Os membros de uma associação democrática ‘(...) preferem instituições nas quais a conexão entre a democracia e os seus resultados são mais evidentes (...)’ (COHEN, 1997, p. 73) (...) a teoria da democracia deliberativa propõe uma nova entrada no debate democrático pensado a partir da associação entre qualidade da democracia e instituições políticas. Ao colocar a questão da procura institucional do desenho adequado para a deliberação, ele já estaria antecipando elementos do debate acerca da efetividade deliberativa (PIRES, 2011, p. 20).

Para Avritzer, a sociedade civil se torna pré-condição para um desenho deliberativo exitoso, seguindo este raciocínio, ambas as concepções trazem a ideia de desenho institucional e de participação da sociedade civil com o objetivo de avaliar em que medida algumas instituições são mais fortemente deliberativas do que outras (AVRITZER, 2010). Para o autor, os entendimentos conectam preocupações genéricas da teoria democrática com questões práticas do funcionamento de instituições participativas específicas e, mais uma vez, a questão da efetividade adquire centralidade neste debate.

Portanto, a teoria da democracia deliberativa postula que a participação dos indivíduos nas decisões traz legitimidade para o processo político. A ideia é de que tais decisões devem ser tomadas com a participação de todos que estarão sujeitos a elas e que seu nível de efetividade deliberativa poderia ser mensurado de acordo com o desenho institucional. O conceito de efetividade também pode ser encontrado dentro dessa linha teórica no trabalho de Cunha (2009). A autora define o termo efetividade como:

(...) a capacidade efetiva de se influenciar, controlar e decidir sobre determinada política pública, o que se expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, no controle e na decisão sobre as ações públicas, na igualdade deliberativa entre os participantes (CUNHA, 2009, p.188).

Assim, o foco da autora está no potencial desses espaços na produção tanto de deliberações quanto de decisões vinculantes, gerando alterações significativas

quanto à justiça social. Além disso, a efetividade da deliberação pode ser medida por dois fatores: os internos e os externos. Os fatores internos são os ligados ao processo no qual ocorre a deliberação, incluindo sua estrutura normativa e os processos de interação. Os fatores externos podem ser encontrados dentro do contexto histórico e das condições políticas, sociais e econômicas que podem gerar resultados mais ou menos democráticos das instituições participativas. (ZORZAL, 2015)

Dentre os fatores internos, Cunha destaca o formato institucional como o mais importante por refletir a estrutura da participação e a própria qualidade da deliberação (CUNHA, 2011). Já dentre os fatores externos, ganha destaque nesta dissertação a execução da política pública deliberada por organizações da sociedade civil (OSC) previamente selecionada e implementada por intermédio dessas, e através do suporte dos fundos orçamentários.

Avritzer destaca que as formas de participação se ampliaram no cenário brasileiro e ganharam espaço nas pesquisas, despertando a atenção para o problema da efetividade que relaciona a forma de deliberação às decisões tomadas sobre as políticas públicas (AVRITZER, 2010). Desta maneira, corroborando com a posição dos demais autores supracitados, ele salienta que é possível tangenciar dois importantes tópicos quando se fala de efetividade da participação. O primeiro deles trata da discussão e da **deliberação** no interior das IPs, o segundo, envolve a **implementação** dessas decisões pelos atores públicos. Desta forma, o debate envolvendo o tema da efetividade da participação é relacionado aos desafios metodológicos que a discussão mobiliza. A questão é como podemos medir os efeitos da participação? Avritzer aponta que o debate sobre efetividade tem origem justamente na questão dos efeitos ou impactos nos processos de tomada de decisão. Para ele, a efetividade da participação precisa ser vista em sua dupla face: a dimensão do momento deliberativo e a dimensão dos **resultados** (AVRITZER, 2010).

Efetividade do momento deliberativo consiste na fase de análise que ocorre no interior dos espaços de participação. Nesse sentido, o esforço dos pesquisadores é demonstrar se há deliberação nas instituições participativas, a partir de indicadores que permitam medir a qualidade da deliberação e demonstrar quem delibera e como se

dá esse processo. Já a implementação engloba os mecanismos necessários para execução das atividades pela OSC. Por seu turno, o esforço centrado na efetividade dos resultados significa observar para além do momento deliberativo, seja em ações executiva ou de fomento, seja na aplicação dos recursos públicos conforme o deliberado.

Dessa maneira, visando analisar em que medida as instituições participativas cumprem suas funções e objetivos, ou seja, para avaliar sua efetividade, se faz necessário levar em consideração não apenas o efeito redistributivo, mas também o processo deliberativo e os resultados daí advindos. Faz-se necessário, portanto mensurar quem participa como a deliberação acontece, quais temas são mobilizados, como diferentes sujeitos são inseridos e quais os resultados para a sociedade, dentre outros aspectos. Dentre esses, Cunha e Almeida (2011) destacam como os mais relevantes à definição de quem institui e de quem participa do processo decisório. Esse tipo de análise buscar assim mensurar em que medida há ímpeto em compartilhar o poder de decisão entre os pares da sociedade civil (CUNHA, 2011).

O formato institucional também é colocado por Feres e Ribeiro (2011) em lugar de centralidade na análise da efetividade da participação. É este formato que vai definir as regras do debate e da execução, como a participação será oportunizada, de que maneira os temas serão abordados, como os pares serão eleitos, dentre outros detalhes. Metodologicamente, o desenho institucional pode estar descrito em documentos oficiais, tais como legislações locais e regimentos internos, também pode ser observado empiricamente. O grau de formalidade, tempo de existência, periodicidade de funcionamento e estrutura organizacional indicam a institucionalização do espaço de participação e *“quanto maior a regulação sobre seu funcionamento, mais institucionalizado são esses espaços”* (FERES e RIBEIRO, 2011 apud ZORZAL, 2015, p. 95).

De outra forma, Wampler (2011) elucida que o objetivo geral da maioria das instituições participativas é melhorar a qualidade dos serviços prestados pelo poder público. Os cidadãos se envolvem nesse processo na esperança de que seus esforços interfiram na alocação dos recursos, resultando em melhorias para a comunidade, ou seja, transforma a participação e capacidade efetiva de deliberação e, por conseguinte

em resultados reais e tangíveis para a sociedade, que é o destinatário fim.

A efetividade da participação é tratada por Cunha (2011) também a partir de uma visão multidimensional e com base na teoria da democracia deliberativa. Um dos aspectos defendidos pela autora é a institucionalização do processo deliberativo, fator de essencial relevância para assegurar fundamentos basilares da teoria, tais como inclusão, publicidade, igualdade deliberativa, reciprocidade e conclusividade. Nesse aspecto, influenciariam também na efetividade da participação os seguintes elementos: presença do debate face a face, igualdade na apresentação das razões, ausência de coerção, interatividade e reciprocidade do discurso, discordância entre os participantes, publicidade, informação ampliada sobre os assuntos e conclusividade (ZORZAL, 2015).

Como já dissertado, grande parte da literatura ao analisar a efetividade dá ênfase ao formato institucional. Fung e Wright (2003), por exemplo, também entendem o desenho institucional como fator primordial para avaliar de que maneira algumas instituições participativas podem alcançar maior efetividade deliberativa do que outros. Assim, os autores constatarem que a variável institucional tem relação direta com a efetividade, tanto na equidade quanto na extensão da participação e da deliberação porque oferecem parâmetros para sua atuação. Segundo Zorzal (2015), essas regras e os procedimentos utilizados, por não serem neutros, produzem consequências para os resultados da participação. Pode-se assim afirmar que, regras, ritos e procedimentos inseridos nas instituições participativas e principalmente nos conselhos gestores mostram tendências inclusivas desses espaços, bem como o potencial de influenciar a participação no processo deliberativo e, por consequência, a efetividade da própria instituição.

É importante ressaltar que, grosso modo, a efetividade deliberativa quer seja, o processo de debate e de escolha de propostas dentro das instituições participativas, determinada as diretrizes que subsidiam as políticas públicas, indistintamente seguindo uma sequência normativa pré-determinada (as regras do debate, o edital de seleção, etc) e influencia na efetividade dos resultados daí advindos. Ou seja, o processo de escolha, no campo da arena deliberativa, reflete diretamente em seus resultados práticos de execução de políticas públicas.

É justamente nesse aspecto que a literatura no Brasil sobre efetividade ainda se encontra em consolidação, ou seja, para além da análise do formato institucional, perfil dos atores e elementos endógenos e exógenos nas instituições participativas, a grande maioria dos estudos limita-se a compreender a efetividade deliberativa referente ao processo de escolha acerca de políticas públicas. Uma nova agenda de pesquisa, ainda incipiente, preocupa-se em traçar justamente os resultados daí advindos em termos de impactos nas políticas.

Portanto, o que se pretende na presente dissertação é contribuir com a análise de um caso empírico no qual seja possível mensurar a existência de efetividade, no interior do mecanismo adotado pela instituição participativa e os possíveis desdobramentos observáveis.

Por fim, até então se buscou discutir e evidenciar um arcabouço teórico acerca da democracia deliberativa elucidando as principais noções defendidas por seus expoentes assim como as respectivas alterações decorrentes da interação da sociedade civil com o Estado. A literatura revela que as IP's vêm representando a inserção da sociedade civil nas políticas públicas, de forma cooperativa, a partir das demandas sociais (CARLOS, 2014; ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014). Posteriormente, o texto buscou apresentar os conceitos de democracia deliberativa aplicados à análise das IPs e de sua efetividade baseando-se principalmente em Habermas e Cohen. Se em um primeiro momento a literatura buscava analisar o formato institucional e normativo das IP's, hoje, os autores se pautam em uma análise da composição dos IP's a partir dos atores participantes e de sua efetividade. Além disso, também foi possível identificar nos estudos mais recentes uma geração de pesquisas que busca abarcar tanto os processos de deliberação nos espaços das IP's como os resultados daí decorrentes. Na prática, estas pesquisas visam identificar a real efetividade destas instituições.

Para concluir, bibliografias como as de Romão e Martelli (2013) salientam os caminhos para análise de conselhos gestores, tem por primado três observações: primeiramente, nem toda influência da sociedade sobre os processos decisórios em políticas públicas se dá pelas instituições participativas. Aliás, apontam os autores que seja necessário considerá-las, em princípio, como elementos marginais nesses processos evitando sobrevalorização das IP's na formação de demandas da sociedade

sobre o Estado; segundo, perceber que as ações das IPs não estão imunes aos mecanismos e influências próprias da democracia representativa tais como os partidos políticos ou o governo; terceiro, o foco nas IPs já consolidadas – como os conselhos, conferências, audiências públicas, ouvidorias e orçamento participativo – não deve ofuscar outras formas de reação social, tais como movimentos pela modificação de normas, movimentos sociais, protestos espontâneos, manifestações públicas, enfim as demais formas de contestação oriundas da sociedade civil, sob pena de limitar as pesquisas sobre formas alternativas de participação.

Aqui é preciso reafirmar que desejamos nessa pesquisa fazer uma análise sobre uma forma institucional de implementação da democracia deliberativa, que são as IPs, especificamente, os Conselhos Paritários, observando o mecanismo utilizado para distribuição dos fundos orçamentários, para fomento de políticas, que são executadas por Organizações da Sociedade Civil (OSC) a nível municipal. O objetivo é analisar a **efetividade**, levando em conta a relação entre **deliberação** e **resultados** já enfatizados pela literatura, e acrescentado à **implementação**, como fator intermediário entre essas duas pontas. Tendo em vista as limitações inerentes a uma pesquisa de mestrado, foi escolhido para análise o Conselho Municipal da Criança e Adolescente do Município de Guarapari em virtude de ser um conselho dotado de fundo orçamentário (FIA/FUMCRIA). Partimos agora para apontar todo o aparato teórico sobre o prisma da realização prática.

CAPÍTULO II

AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E O CONSELHO MUNICIPAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: DINÂMICA DE FUNCIONAMENTO E MECANISMOS DE EFETIVIDADE

O presente capítulo pretende compreender a função dos conselhos municipais de políticas públicas retornando a uma breve releitura das gerações sucessivas de pesquisadores do campo além de localizar a análise dos conselhos e sua expansão no Brasil, apresentar o “estado da arte” da literatura e posteriormente a descrição do conselho pesquisado e os atores que participam desse espaço de governo atuando pela sociedade civil (OSC). Por fim será apresentado o mecanismo propriamente a ser analisado, referente ao ciclo de seleção de projetos e distribuição de recursos, em busca de mensurar sua efetividade, com ênfases nos resultados.

Como já dissertamos por definição os conselhos são um tipo de instituição participativa, um espaço de governo vinculado ao Estado nos três níveis da federação. Sua função se correlaciona à política pública a qual está vinculado havendo atribuições de deliberação, fiscalização e promoção dessas políticas, mediados por processos de participação da sociedade civil.

Podemos definir os conselhos de políticas como um tipo de instituição participativa com uma estrutura político-institucional permanente, fundada por meio de uma legislação e existente nos três níveis de governo, sendo ligados ao arcabouço administrativo do Estado. Sua composição é feita por representantes de organizações da sociedade civil e do governo, sendo que na maioria dos casos há paridade numérica entre os representantes dos dois setores. A literatura destaca que:

Para além da participação prevista no texto constitucional, as leis que regularam essa participação estabeleceram que os conselhos tivessem natureza deliberativa, ou seja, deveriam decidir os parâmetros das políticas públicas com a qual estão relacionados e controlar a ação do Estado decorrente dessas deliberações (GURZA LAVALLE, VOIGT e SERAFIM, 2016, p. 610).

Esse controle sobre os parâmetros de políticas públicas é não só um elemento constitutivo da democracia deliberativa, conforme visto como também uma atribuição

prevista na ordenação jurídica dos conselhos, que coloca em destaque a sua natureza deliberativa (CUNHA, 2009) voltada à tomada de decisões na arena paritária e a função de controle e fiscalização sobre as respectivas políticas.

A questão que se coloca, portanto, é se os conselhos (1) se caracterizam mais por uma função de controle ou (2) por uma postura mais propositiva com relação à política. A primeira caracteriza-se pelo acompanhamento e avaliação das ações desenvolvidas pelo Estado e se expressa de formas diferenciadas no processo deliberativo: denúncias, propostas de intervenção, avaliação de serviços, etc. A segunda, encontra-se nas fases de avaliação de aspectos mais centrais à própria política, ou seja, nos processos de proposição do orçamento, do plano de ação (CUNHA, 2009) e, no caso dos conselhos da criança e do adolescente, na apreciação dos relatórios de execução dos projetos que recebem recursos oriundos de seu fundo próprio.

O fenômeno de expansão dessas instituições participativas ocorreu a partir da virada dos anos 1990. No Brasil, existiam menos de mil conselhos e, duas décadas depois, em 2009, foram implementados mais de 27 mil conselhos municipais (IBGE-Munic, 2009 apud GURZA LAVALLE, VOIGT e SERAFIM, 2016). Concomitante a esse processo, a preocupação central dos pesquisadores do campo, identificados como primeira geração de estudos, era avaliar o funcionamento dos conselhos do ponto de vista de seu potencial para democracia, cujo principal foco consistia em mensurar a efetiva participação dos atores nessas arenas.

Essas pesquisas partiram das expectativas de avaliar essas instituições como verdadeiras inovações nas formas de participação ainda que em processo de formação, assumindo que deveriam se tratar de espaços onde ocorria a expansão do exercício da cidadania, a inclusão de setores excluídos do cenário da política formal e a ampliação do acesso de atores e militantes dos mais diversos campos de luta por novos direitos. A literatura se debruçou sobre os conselhos se esforçando em mostrar que sua composição e dinâmica internas, bem como a desigualdade de recursos materiais e simbólicos entre conselheiros do governo e da sociedade civil, constituíam empecilhos incontornáveis para uma efetiva participação (GURZA LAVALLE, VOIGT e SERAFIM, 2016). Essa geração de estudiosos focou-se na efetividade relacionada aos potenciais de mudança na dinâmica da participação frente ao modelo político representativo vigente. Por si, a questão da promoção e fomento de políticas ainda não ocupava o centro da literatura, já

que se entendia que o mecanismo de participação efetiva e paritária garantiria o potencial democratizante ou, ao contrário, que nada poderia se esperar dos conselhos em termos de incidência na política se perdurassem as desigualdades apontadas nos diagnósticos.

Esse processo de expansão dos conselhos no Brasil foi acompanhado por uma diversificação temática dos setores de políticas instrumentalizados nesses espaços de participação, do modo e do grau de inserção dos seus mecanismos institucionais, nas mais diversas áreas, alargando a variação de sua eventual efetividade (GURZA LAVALLE, VOIGT e SERAFIM, 2016). Dentro desse espectro e considerando o ordenamento constitucional, a literatura destaca:

Se a ampliação do número de conselhos tivesse se atido às áreas consideradas estratégicas pela Constituição, as características derivadas de sua inserção institucional no respectivo setor ou área de políticas guardariam certa semelhança: inscrição em sistemas de políticas, funções de gestão e de controle associadas ao funcionamento regular do sistema, disposição de fundos e elevado grau de institucionalização. Contudo, a expansão dos conselhos como modelo preferencial para institucionalizar a participação acarretou não apenas a multiplicação das áreas em que foram implementados – transporte, desenvolvimento urbano, terceira idade, turismo, gênero, raça, cultura, direitos humanos, fãrmaco-dependência, patrimônio urbano, para mencionarmos apenas alguns casos –, mas também considerável variação quanto à sua inserção institucional no correspondente setor de políticas. Conselhos fracamente integrados no seu setor, por sinal, enfrentam mais dificuldades para granjear efeitos práticos às suas decisões (GURZA LAVALLE, VOIGT e SERAFIM, 2016, p. 22).

Os estudiosos afirmam que é possível estabelecer uma relação entre a inserção setorial dos conselhos, sua expansão territorial nos municípios do país e a presença de mecanismos fortes de indução dessa expansão através de políticas federais de incentivo a formação de conselhos nos mais diversos níveis. Acrescento a essa constatação o incentivo a criação de fundos orçamentários de gestão exclusiva dos conselhos abastecidos por repasses com previsão federal. A própria disponibilidade dos recursos, configura-se em uma política federal de incentivo à existência do conselho, um requisito necessário para o recebimento do repasse e destinação de verba. Tratar-se-ia de dar efetividade às ações do conselho por intermédio da possibilidade de gestão de recursos financeiros.

Ainda sobre a expansão do número de conselhos e sua relação com as políticas de incentivo federal, principalmente do repasse de recursos aos fundos, um

levantamento realizado por Gurza Lavalle e Barone (2015) demonstra que existem três padrões de evolução territorial dos conselhos entre 1989 e 2009, quais sejam:

(1) aqueles que tenderam à universalização ao longo de todo o território nacional, impulsionados por mecanismos fortes de indução federal – notadamente repasses condicionados de recursos; 2) conselhos com expansão média, presentes entre 20% e 60% dos municípios, cuja expansão – mais acentuada em municípios de índice de desenvolvimento humano (IDH) mais elevado – tem sido estimulada por modalidades moderadas de indução federal; e 3) conselhos com presença territorial baixa (entre 3% e 17% dos municípios, amplamente desigual ou exclusiva de municípios de IDH elevado e, no melhor dos casos, apenas associados a formas de indução federal fracas. Assim, o que define esses padrões é o grau de indução federal como mecanismo de expansão, que atua, sobretudo por meio da garantia de transferências de recursos através de fundos setoriais cujo uso é condicionado à institucionalização da participação social (GURZA LAVALLE e BARONE, 2015, p.614).

A divisão ora proposta pelos autores foi realizada tomando por base os conselhos estabelecidos na cidade de Guarulhos no estado de São Paulo. Utilizando a mesma abordagem, o conselho da criança e do adolescente se enquadra na primeira tipologia apresentada por ser um conselho com presença em quase todos os municípios do país e ser fomentado por políticas da união através de repasse anual aos seus fundos para gerenciamento.

A contínua institucionalização dos conselhos e a permanência dos atores neles engajados ampliou a atenção dos estudiosos acerca do lugar, do papel e da função dos conselhos na política pública, conforme se observou nos estudos da segunda geração de analistas (GURZA LAVALLE, VOIGT e SERAFIM, 2016).

Doravante, o foco passou a ser entender o que os conselhos efetivamente faziam quais suas demandas e sua relação com os atores da sociedade civil. As análises se concentraram no mecanismo de participação e na forma pela qual se dá esta participação. Os diagnósticos dessa geração de estudos são mistos, por um lado, apontam que os conselhos de fato efetuariam determinadas tarefas em suas áreas de políticas, conferindo certo protagonismo aos atores da sociedade civil, por outro, destacam que sua atuação ainda seria periférica no momento das definições sobre as políticas a serem aplicadas (TATAGIBA e TEIXEIRA, 2007; TATAGIBA, 2007; CORTES, 2009). A preocupação com a efetividade na segunda geração de estudos não mais é apenas interna ou focada nos atores da sociedade civil – a existência de

participação genuína dos conselheiros – mas, passa a atentar para aspectos do funcionamento setorial dos conselhos e de seu papel nas correspondentes políticas.

Segundo Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016) perante os diversos diagnósticos advindo da segunda geração, é destacável salientar três aspectos, respectivamente:

(1) o tempo e a energia excessivos dedicados à autorregulação pelos conselhos. (...) (2) a importância das características setoriais da política e, especificamente, para as capacidades maiores de ação dos conselhos inseridos em sistemas de políticas e munidos de fundos próprios. Ademais, a segunda geração também atentou para (3) o papel ambíguo das funções de gestão desempenhadas pelos conselhos (GURZA LAVALLE, VOIGT e SERAFIM, 2016, p. 616).

Já a terceira geração de estudos avança a um novo patamar, o escopo das análises empíricas e a superação de impasses teóricos do modelo de discussão sobre sociedade civil e movimentos sociais, dissertado no primeiro capítulo, permitiu avanços significativos no campo. Enquanto exemplos disso estão à percepção das redes de relações que permitiu entrever as permeabilidades entre Estado e Sociedade Civil no interior dessas instituições participativas, as possibilidades de interações conflituosas, mas também cooperativas entre atores sócio estatais e estatais. Essas mudanças permitiram um diagnóstico mais preciso sobre a efetividade de deliberação, a classificação dos dados sobre a produção dos conselhos, a maturação de análises sobre as conferências nacionais e uma melhor compreensão dos engajamentos institucionais e dos mecanismos dessas instituições participativas, além de uma multiplicidade de novas variáveis para mensurar a efetividade de deliberação e de resultados das IPs (ABERS e VON BÜLOW, 2011; ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014; CARLOS, 2015). É, portanto a terceira geração de estudo que permitiu uma avaliação mais aproximada da realidade dos conselhos ao superar limitações teóricas.

Como experiências que ampliam os espaços decisórios no processo de redemocratização no Brasil, os conselhos nos proporcionam novas experiências de gestão, sendo esta tarefa tanto desafiadora quanto necessária, principalmente em um contexto como o brasileiro. Afinal se, por um lado, a experiência da efetividade de deliberação é explorada há décadas pela literatura, o mesmo não pode ser dito dos efeitos dela decorrentes para as políticas públicas. É certo que os desafios metodológicos relativos à mensuração dos efeitos ou impactos da participação nas políticas dificultam o desenvolvimento desta promissora agenda de pesquisa.

Buscando contribuir com a agenda da efetividade dos resultados das IPs, este trabalho visa a compreender algumas questões relacionadas a fatores que afetam a forma pela qual se organizam os conselhos e concretizam sua deliberação, mais especificamente, como vêm realizando o controle dos recursos captados e implementados em políticas públicas municipais por intermédio dos repasses às organizações da sociedade civil. Trata-se de um exercício para vislumbrar “a outra ponta da corda”, saindo do debate sobre a deliberação para enxergar os resultados práticos dela decorrente.

Cabe ressaltar que a respeito da deliberação, a literatura aponta diversas variáveis que condicionam sua qualidade (cultura política predominante, tradição associativa, orientação ideológica do governo local, influência partidária, desenvolvimento socioeconômico da comunidade, expertise dos atores, formato institucional), afetando os padrões de interação no interior dos conselhos (CORTÊS, 1998; FUNG e WRIGHT, 2003; FUKS, 2007). Em seu estudo, Fuks (2007) exemplifica o próprio processo de formação de cada conselho a partir do legado de lutas e alianças entre atores envolvidos na área temática em questão, marcando a forma como o conselho é instituído. Nos estudos supracitados prevalecem as análises que buscam discutir se essas instituições participativas estão, de fato, exercendo sua função e realizando seu papel de controle, especialmente em nível municipal. O presente trabalho, por sua vez, almeja enveredar por um caminho ainda pouco explorado pelos estudiosos, situado na terceira geração, precisamente a análise da efetividade dos resultados do conselho municipal da criança e do adolescente a partir do exame dos mecanismos de distribuição dos recursos do fundo para a sociedade civil, objetivando o fomento da política pública por intermédio do subsídio a projetos de entidades selecionadas pelo conselho. A questão a ser respondida é: há correspondência entre a deliberação no conselho e o resultado na política implicada? Em outras palavras, é preciso verificar se as deliberações no interior do conselho de fato se convertem em resultados na política da criança e do adolescente.

Diante do estabelecimento da questão, a análise empírica se restringiu a um recorte temporal de dois biênios do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) do município de Guarapari - ES, correspondente ao período de 2013 a 2016. Foram selecionados para análise da efetividade de resultados do conselho os mecanismos de repasse de recursos públicos para organizações da sociedade civil,

caracterizados por um padrão cíclico. Trata-se da distribuição dos recursos captados pelo fundo de assistência Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FUNCRIA) gerenciados pelo conselho. Essa distribuição é realizada por meio de uma seleção pública onde são classificados os projetos voltados à política de promoção de direitos da criança e do adolescente. Feita esta seleção, foi analisada a efetividade dos resultados após a deliberação, ou seja, após o procedimento eletivo dos projetos na arena do conselho. Para isso é preciso indagar: o que se sucede após a realização do processo seletivo deliberado pelo conselho? Qual o trâmite necessário para o repasse do recurso e execução das atividades propostas pelas entidades escolhidas pelos conselheiros? Como ocorre o acompanhamento dessa execução? E por fim, há compatibilidade entre o apresentado na deliberação do conselho e os resultados decorrentes da execução junto à sociedade? Dessa forma foi realizada uma comparação entre os resultados advindos de dois ciclos completos de distribuição de recursos nesse conselho com o fito de avaliar os mecanismos utilizados, identificar possíveis entraves e mensurar a efetividade de resultados desse modelo. Metodologicamente esse trabalho foi realizado através da análise documental concernente ao processo de prestações de contas submetidas ao conselho e ao município.

Avaliar a efetividade de instituições participativas tais com os conselhos paritários é de suma importância para o aprimoramento dos mecanismos utilizados na democracia deliberativa. Se por um lado, grandes avanços marcam a literatura especializada no que tange ao aprimoramento dos mecanismos de acesso aos conselhos e na forma pela qual se estrutura o debate deliberativo, por outro, é de grande importância que todo esse processo argumentativo seja capaz de gerar resultados práticos com ganhos reais para a sociedade local em termos de políticas públicas. Daí decorre a necessidade de expansão do número de trabalhos dessa natureza que analisem os resultados oriundos das decisões ocorridas nesses espaços de deliberação.

O CMDCA de Guarapari e seus atores

Partindo para o estudo de caso, primeiramente é necessário localizar o objeto no espaço e no tempo apresentando de forma sucinta, a disposição do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Guarapari – CMDCA – bem como o

município em que está instalado, passando logo após o ciclo que servirá ao estudo proposto nesta pesquisa.

Guarapari é uma cidade de médio porte, localizada ao sul da Região Metropolitana da Grande Vitória, no Estado do Espírito Santo. Foi elevada à condição de comarca em 1835 e de município no ano de 1878, ainda durante o Segundo Reinado, na segunda metade do século XIX. Economicamente o município se estrutura no mercado do turismo, agricultura e serviços não possuindo uma economia industrial. Segundo dados do IBGE⁸ no ano de 2016 sua população era de 121.506 (cento e vinte um mil quinhentos e seis) habitantes e seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM – aferido pela última vez no ano de 2010, era de 0,731.

O Conselho Municipal da Criança e do Adolescente foi criado através da lei municipal de nº 1.310/1991 ainda no início da década de 1990, sendo o conselho mais antigo em funcionamento no município de Guarapari. No ano de sua criação, o município contava com a população de 61.719⁹ (sessenta e um mil setecentos e dezenove) habitantes. A mesma lei criou também o FUNCRIA (Fundo Municipal da Criança e Adolescente) destinado a receber repasses e doações de competência orçamentária exclusiva do CMDCA, conforme legislação in verbis:

Art. 16 Fica criado o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente como captador e aplicador de recursos a serem utilizados segundo as deliberações do Conselho dos Direitos, ao qual o órgão é o órgão vinculado.

Art. 17 Compete ao Fundo Municipal:

I – Registrar os recursos orçamentários próprios do Município ou a ele transferidos em benefício da Criança e dos Adolescentes pelo Estado e pela União.

II - Registrar os recursos captados pelo Município através de convênios ou por doações ao Fundo.

III – Manter o controle escritural das aplicações financeiras levadas a efeito pelo Município, nos termos das resoluções do Conselho.

IV - Liberar os recursos a serem aplicados e benefício das Crianças e dos Adolescentes, nos termos das resoluções do Conselho Municipal.

⁸ «Cidades | IBGE». www.cidades.ibge.gov.br. Acesso em 15 de fevereiro de 2017.

⁹ Ibidem.

V – Administrar os recursos específicos para os programas de atendimento dos Direitos da criança e do adolescente segundo as resoluções do Conselho Municipal.

Art. 18 O Fundo será regulamentado por resolução expedido pelo Conselho Municipal.

Aqui é necessário destacar que é justamente na distribuição bienal dos recursos oriundos desse fundo que a presente pesquisa se debruçará mais à frente.

O conselho seguiu o mesmo padrão de funcionamento já observado em outros estudos de IP, possuindo a seguinte configuração inicialmente: Um total de 10 (dez) conselheiros com divisão paritária, sendo os representantes da sociedade civil: 1 (um) representante de Associação de Moradores; 1 (um) representante da Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares de Guarapari; 1 (um) representante de Clubes de Serviços; 1 (um) representante da Associação Comercial; 1 (um) representante da OAB-ES, Subseção – local; e 1 (um) representante da Entidade de Atendimento a Crianças e Adolescentes. Os representantes estatais, por sua vez, eram das seguintes secretarias: 1 (um) representante do Departamento de Assistência e Bem Estar Social (DEABES); 1 (um) representante Secretaria Municipal da Saúde e do Bem Estar (SESBE); 1 (um) representante Secretaria Municipal da Educação e do Esporte (SEDE); 1 (um) representante Secretaria Municipal da Fazenda (SEFAZ); e 1 (um) representante da Procuradoria Municipal.

Através da lei 1.442/1993 os representantes do DEABES e da SESBE foram substituídos pelos representantes das novas secretarias criadas no município sendo respectivamente: a Secretaria Municipal do Bem Estar Social e a Secretaria Municipal de Saúde.

Nessa configuração é notória a baixa presença de conselheiros da sociedade civil vinculados a entidades de finalidade social, movimentos sociais e filantrópicos. Também se destaca o fato de apenas um representante ser oriundo da entidade que é voltada para a promoção de políticas visando à criança e o adolescente, finalidade primaz do conselho.

A primeira grande reforma foi realizada através da lei 3.061/2009, alterando a composição e a forma de escolha dos conselheiros. Por essa legislação, os representantes do poder público municipal continuaram a ser indicados pelo prefeito

municipal, conforme representação distribuídas entre as secretarias de políticas públicas. Para os conselheiros da organização da sociedade civil (OSC) houve significativa alteração de sua composição, passando a seguinte: 02 (dois) representantes de entidades de atendimento à criança e ao adolescente; 01 (um) representante de Clubes de Serviços, que desenvolvam trabalho com crianças e adolescentes; 01 (um) representante de entidade de classe dos grupos que atuem na área de assistência à criança e ao adolescente com necessidades especiais; 01 (um) representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB, Seção do Espírito Santo, subseção de Guarapari).

As eleições dos conselheiros da sociedade civil eram realizadas através de assembleia convocada com essa finalidade, salvo o representante da OAB/ES que é conduzido por indicação da própria ordem. Só tem direito ao voto as entidades (OSC's) cadastradas junto ao Conselho da Criança e do Adolescente e do Conselho Municipal de Assistência Social.

A alteração promulgada por essa lei mostra a mudança no formato institucional ocorrida no conselho com relação à natureza das entidades que podem concorrer à sua composição, ou seja, para ter assento estas entidades devem necessariamente estar relacionadas à promoção de políticas e a defesa de direitos relacionados à criança e ao adolescente.

Já no fim do período selecionado como parte empírica desta pesquisa, em 2015, a legislação foi novamente reformada pela lei 3.885/2015 estabelecendo uma expansão do número de conselheiros de 10 para 12, constando 6 (seis) conselheiros da sociedade civil, sendo sua distribuição realizada da seguinte forma: 1 (um) representante da ordem dos advogados do Brasil seção Espírito Santo, subseção Guarapari; 4 (quatro) representantes de organização não governamental, sem fins lucrativos, que desenvolvam trabalhos nas áreas educacional, filantrópica, esportiva ou artística com crianças e adolescentes no município de Guarapari; e 1 (um) representante de entidade de classe dos grupos que atuem na área de assistência à criança e ao adolescente com necessidades especiais.

Pelo princípio da paridade, o Estado também possui 6 conselheiros sendo a representação dividida da seguinte forma: 1 (um) representante da Secretária Municipal de Assistência Social (SETAC); 1 (um) representante da Secretária Municipal de Educação (SEMED); 1 (um) representante da Secretária Municipal de Saúde (SEMSA);

1 (um) representante da Secretária Municipal de Esporte e Turismo (SECTUR); 1 (um) representante da Procuradoria Municipal; 1 (um) representante da Câmara de vereadores.

Os conselheiros são escolhidos para um mandato de 2 anos, os representantes estatais são escolhidos através de indicação do Prefeito Municipal no caso das seis vagas referente às secretarias e a procuradoria e pelo Presidente da Câmara de vereadores no caso da única vaga destinada a representante do legislativo.

Já os representantes da sociedade civil passam a ser escolhidos através de processo de eleição com lançamento do edital de seleção de conselheiros ao final do segundo ano de mandato. Conforme alteração permitida após a promulgação da lei municipal 3.888/2015 o processo passou a ser realizado com as seguintes regras: podem se candidatar entidades não governamentais devidamente registradas no Conselho Municipal de Assistência Social de Guarapari e/ou no Conselho Municipal da Criança e do Adolescente por período superior a (1) um ano e que não tenha ocupado vaga no Conselho por dois mandatos consecutivos.

Após esta reforma, o processo eleitoral para escolha dos conselheiros passou a ser aberto a todos os eleitores maiores de 16 anos. Também podem votar, com o peso de um único voto, as entidades devidamente credenciadas sendo representadas por seu diretor presidente ou procurador. A nova legislação do conselho estabelece que todo o processo eleitoral deve ter divulgação pública sob pena de nulidade além do acompanhamento do Ministério Público durante todo esse período. Contudo, o período estudado não abarcou essa nova configuração, apenas válida a partir do biênio iniciado em 2017.

Para o estudo de caso foi realizada a análise dos biênios que vão de 2013 a 2014 e 2015 a 2016, especificamente o ciclo de distribuição e repasses de recursos para projetos e entidades subsidiado pelo FUNCRIA. O período foi escolhido em virtude da disponibilidade de documentos e por serem ciclos completos, ou seja, vão desde a deliberação no conselho até a prestação de contas pela entidade.

Sobre o funcionamento atual do CMDCA, suas reuniões são realizadas quinzenalmente em sua sede localizada na “Casa dos Conselhos”. Trata-se de um imóvel locado e mantido através de recursos da Prefeitura de Guarapari, possui espaço

adequado para reuniões e para o arquivamento de documentos. Neste local também funcionam todos os conselhos municipais ligados às políticas públicas do município. No ano de 2016, além do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA) a casa servia como sede para os seguintes conselhos: Conselho Municipal de Assistência Social (COMASG); Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (COMDEPI); Conselho Municipal de Habitação e Interesse Social (CMHIS); Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM); Conselho Municipal de Segurança Alimentar (COMSEA); Conselho Municipal de Defesa do Consumidor (COMDECON); Conselho Municipal de Direitos Humanos (CMDH); Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas com Deficiência Física, Sensorial e Mental (COMDEFISEM); e o Conselho Municipal sobre Drogas (CMSD).

Observou-se ainda casos em que uma mesma entidade não governamental (OSC) possuía representantes em mais de um conselho, ou seja, a coexistência de diversos conselhos em um mesmo espaço facilitou às sociedades civis vinculadas, uma pluralidade de representações.

Sobre o CMDCA, os conselheiros que ocupavam as representações nesse período são oriundos das seguintes entidades não governamentais: os dois cargos destinados a conselheiros das entidades de atendimento à criança e ao adolescente eram ocupados pelas organizações não governamentais: “Creche Alegria” e “Crescer e Conviver”.

A Organização não governamental “Creche Alegria” é uma entidade filantrópica que surgiu por iniciativa da Casa de Oração São Francisco de Assis, uma denominação religiosa espírita. Foi fundada em 1998, iniciou seus trabalhos prestando auxílio alimentar às famílias carentes. Com o passar do tempo recebeu a doação de um terreno no bairro Santa Mônica sendo esta uma região carente da cidade. Com o apoio de doadores, a obra iniciada em setembro de 2009 foi concluída em 13 de novembro de 2010 com a inauguração da “Creche Alegria”. Sua principal atividade hoje é a gestão e manutenção desta creche infantil com acompanhamento profissional pedagógico e nutricional das crianças. Além disso, a ONG também oferece serviços odontológicos gratuitos à população de baixa renda.

A suplência nesta vaga de conselheiro é ocupada pela “Pastoral da Criança”, sendo esta uma organização não governamental vinculada a Igreja Católica que tem por

objetivo o combate à desnutrição e mortalidade infantil. A Pastoral possui sede própria no município atuando em diversas comunidades carentes. Realiza o controle mensal de pesagem de cerca de 500 crianças, além da distribuição de cestas básicas e complexos vitamínicos.

A organização não governamental “Crescer e Conviver” foi fundada no ano de 2006 para atender crianças e adolescentes do Bairro Adalberto Simão Nader, um bairro de periferia do município de Guarapari. Sua fundação decorreu da iniciativa de duas médicas que atendiam na unidade de saúde do bairro. A ONG conta com sede própria no bairro e tem por objetivo oferecer vários cursos e aulas, entre eles: tae-kwon-do, futebol, judô, violão, percussão, artes, corte e costura oficina de beleza, coral, violino para crianças e adolescentes, também oferece qualificação profissional para adultos.

A suplência nesta vaga de conselheiro é ocupada pela Associação “Bom de Bola, Craque na Escola com Deus no Coração”. Trata-se de uma organização não governamental, registrada como Fundação de caráter esportivo e pedagógico com sede no bairro Santa Monica. A entidade fundada em 2003 oferece treinamento de futebol e educação física com o acompanhamento do desempenho escolar de crianças e adolescentes. Adota como estratégia que as crianças e adolescentes participantes devem ter assiduidade de frequência escolar e nota superiores à média. Além disso, a organização também oferece aulas de reforço escolar em matemática e português para alunos com baixo rendimento através de serviço voluntário.

Os cargos destinados aos conselheiros de entidade que representam Clubes de Serviços e que desenvolvam trabalhos com crianças e adolescentes foram ocupados nos dois biênios pela Associação Salvamar de Assistência a Criança e ao Adolescente.

Esta associação fundada no ano 2002 é derivada do projeto Salvamar de Recuperação Ambiental desenvolvido no ano de 2000. O projeto criado por um líder comunitário local e inicialmente patrocinado pela mineradora Samarco S.A. tinha por objetivo realizar a coleta de óleo usado nos barcos de pesca do município de Guarapari e Anchieta:

O projeto Salvamar destacou-se e foi implantado no ano de 2000, nas cidades de Guarapari e Anchieta/ES. O óleo queimado, que antes era despejado dos barcos, passou a ser depositado em coletores instalados na beira da praia – cerca de 500 litros são coletados por ano em cada base. Obedecendo a portaria da ANP (Agência Nacional do Petróleo)

sobre o assunto, o óleo é encaminhado para a reciclagem através de refino.

A iniciativa foi divulgada internacionalmente sendo este projeto apresentado no Seminário Internacional do Global Impact – da Organização das Nações Unidas (ONU), em julho de 2002. O projeto recebeu diversas premiações sendo um desses prêmios no importe de US\$ 2.500,00 (dois milhões e quinhentos mil dólares). Até então, a Associação Salvamar de Recuperação Ambiental desenvolve um projeto de assistência social dentro do bairro Perocão, uma tradicional aldeia de pescadores do município de Guarapari, vindo a fundar em 2002 a Associação Salvamar de Assistência à Criança e ao Adolescente. Com a construção da sede da associação seu espaço físico passou a funcionar como um Centro de Convivência, oferecendo desde então atividades esportivas, reforço escolar, atividades lúdicas, cultura e entretenimento como forma de combater o ócio e a permanência das crianças e adolescentes nas ruas do bairro com objetivo de prefinir a exposição à marginalidade.

A suplência nesta vaga de conselheiro é ocupada pelo “Rotary Internacional Clube de Guarapari” fundado no município em 1973. Essa organização desenvolve diversas atividades filantrópicas no município. Anualmente realiza a promoção de eventos sociais para arrecadação de fundos e repasses a diversas entidades não governamentais, dentre as quais a “Creche Alegria” e a “Crescer e Conviver”.

O cargo destinado ao representante de entidade de classe dos grupos que atuam na área de assistência à criança e ao adolescente com necessidades especiais é ocupado pela Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Guarapari – APAE.

A APAE é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, fundada em Guarapari no ano de 1997 e tem por objetivos: promover e articular ações de defesa de direitos, prevenção, orientação, prestação de serviços e apoio às famílias, direcionadas à melhoria da qualidade de vida da pessoa com deficiência. A entidade oferece suporte educacional e pedagógico para criança e adolescente com deficiências físicas e mentais, com oferta de ensino regular, tratamento médico neurológico e ortopédico e atividades esportivas. Possui sede locada no bairro Praia do Morro no município de Guarapari.

A suplência nesta vaga de conselheiro é ocupada pela Associação Pestalozzi de Guarapari. A organização não governamental, com 30 anos de existência no município, possui sede própria e oferece 860 matrículas anuais a pessoas de todas as faixas etárias.

Também oferece gratuitamente acompanhamento médico, fisioterapia, fonoaudiólogos, psicólogos, reforço escolar, terapia ocupacional dentre outros serviços de assistência.

Por fim, o último cargo de conselheiro da sociedade civil é ocupado por indicação do presidente da Ordem dos Advogados do Brasil OAB/ES da seccional de Guarapari. A presença dessa instituição tem importante relevância, funcionando como um suporte jurídico para orientar as ações dos conselheiros e os atos administrativos da presidência.

Segue o quadro 1, esquemático da distribuição das cadeiras do conselho por entidade da sociedade civil, para os dois biênios (2013 a 2014 e 2015 a 2016).

Quadro 1 - CMDCA de Guarapari: conselheiros da sociedade civil (OSC)

Biênios 2013 a 2014 e 2015 a 2016	Sociedades Cívis Representadas	Sociedades Cívis Representadas
02 (dois) representantes de entidades de atendimento à criança e ao adolescente	Titular	Creche Alegria
		Crescer e Conviver
	Suplente	Pastoral da Criança
		Bom de Bola, Craque na Escola.
01 (um) representante de Clubes de Serviços, que desenvolvam trabalho com crianças e adolescentes.	Titular	Salvamar
	Suplente	Rotary Clube
01 (um) representante de entidade de classe dos grupos que atuem na área de assistência à criança e ao adolescente com necessidades especiais;	Titular	APAE
	Suplente	Pestalozzi
01 (um) representante da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, Seção do Espírito Santo, subseção de Guarapari.	Titular e Suplente	OAB/ES Guarapari

Fonte: Livro de ATAs do CMDCA – Guarapari - ES

Importa destacar que nos dois biênios analisados (2013 a 2014 e 2015 a 2016) houve alternância no ator que ocupava a cadeira de presidente conselheiro do CMDCA. Não obstante, em ambos às vezes, o presidente era representante do poder público municipal, especificamente o conselheiro titular designado pela Secretaria de Trabalho Assistência Social e Cidadania (SETAC).

O quadro até aqui apresentado é passível de considerações das mais diversas sobre a efetividade da deliberação, desde o formato eleitoral pelo qual os conselheiros são escolhidos, passando pela natureza das sociedades civis que nele tem assento, até o monopólio da presidência pela secretaria de assistência social no período analisado.

Segundo Laval, Voigt e Serafim (2016) mensurar a efetividade das IPs na promoção de políticas públicas equivale a aferir efeitos estimados e associá-los a uma causa passível de identificação, e que esteja direta ou indiretamente associada ao trabalho dessas instituições. Em outras palavras, identificar o efeito de causalidade vinculada à atuação direta ou indireta do conselho com consequências práticas a promoção da política pública.

Portanto, a dissertação aqui apresentada não tem por objetivo se ater à efetividade da deliberação ou dos mecanismos para formulação da arena paritária, via de regra, já um espaço de democracia deliberativa amplamente explorado pela literatura. O que se busca é, diante do panorama aqui desenhado, já estabelecido os atores que compõem o conselho, já deliberado os repassados de verba, já escolhidos as entidades e projetos contemplado, verificar se: há efetividade de resultados na aplicação dos recursos?

Para tal tarefa se faz necessária, ainda, uma última descrição referente à competência do CMDCA e o ciclo de distribuição dos recursos do FUNCRIA para as entidades atuantes no município.

O Ciclo de Seleção de projetos

Por definição do Art. 7º da lei municipal que o instituiu, o CMDCA tem por competências: (1) Formular a política municipal dos direitos da criança e do adolescente, fixando prioridades para a consecução das ações, captação a aplicação de recursos; (2) Zelar pela execução dessa política, atendidas as peculiaridades das crianças e dos adolescentes, de suas famílias, de seus grupos de vizinhança, e dos bairros ou da zona urbana ou rural em que se localizem; (3) Formular as propriedades a serem incluídas no planejamento do Município, em tudo que se refira ou possa afetar as condições de vida das crianças e dos adolescentes; (4) Registrar as entidades não governamentais de atendimento dos direitos da criança e do adolescente que mantenham programas de orientação e apoio sócio familiar, apoio socioeducativo em meio aberto, colocação sócio familiar, abrigo, liberdade assistida, semiliberdade e internação; e por fim; (5) Gerenciar todas as funções referentes ao conselho tutelar do município.

Para o ciclo de seleção de projetos é um **mecanismo** com o qual o conselho distribui recursos do FUNCRIA para promoção de políticas na sua área de atuação, o seu fundamento legal deriva da competência elencada no artigo citado, trata-se de um processo de seleção que, por regra, deve ter duração anual, *a grosso modo*, o conselho primeiro capta recursos para o FUNCRIA através das seguintes formas: (1) Recebimento de repasses diretos realizados pela União, pelo Estado ou pelo Município; (2) Através de convênios ou acordos com o poder judiciário, no qual há destinação dos valores mensurados em sentenças judiciais para serem revertidos ao fundo; ou através da (3) doação de imposto de renda (imposto solidário), em geral, realizado através de campanhas anuais com a população e nas empresas, promovidas pelo próprio conselho (4) repasses de empresas, pessoa jurídica, que dá destinação do que seria recolhido em imposto de renda para o FIA/FUMCRIA. Esta arrecadação do fundo é redistribuída, pode ser revertida para o aparelhamento do próprio conselho, mas em geral, é utilizada para subsidiar projetos executados por organizações da sociedade civil que prestam serviços de promoção de políticas públicas diretas ou análogas à defesa e proteção da criança e do adolescente.

Conforme regimento interno analisado, o primeiro requisito para se habilitar ao recebimento de recursos do FUNCRIA é o cadastramento da OSC junto ao CMDCA. Para a requisição desse cadastramento é necessário que a entidade possua certificado de utilidade pública municipal, estadual ou federal e já seja cadastrada junto ao registro do Conselho Municipal de Assistência Social de Guarapari – COMASG. Em ambos os casos, para estar habilitada a concorrer ao recebimento dos recursos, a entidade deve estar cadastrada junto ao conselho por período superior a 12 meses.

Uma vez que já captado o recurso, o ciclo de distribuição dos subsídios pode ser iniciado pelo conselho. Essa função do conselho pode ser dividida em um modelo simplificado da seguinte forma: deliberação, implementação e resultados. Metodologicamente dividiu-se o ciclo de distribuição em **três tempos** chamados aqui de **T1**, **T2** e **T3** correspondente às três etapas do ciclo.

O **T1** relacionado à “**deliberação**” diz respeito ao processo seletivo propriamente dito. Trata-se de: (1) debate e promulgação dos termos do edital pelos conselheiros, (2) sua publicação em diário oficial e divulgação as entidades da rede; (3) o recebimento das inscrições de projetos das organizações não governamentais e, por

fim; (4) o processo deliberativo, momento no qual ocorre a escolha dos projetos que serão contemplados com repasse de recursos para aquele ciclo.

Referente ao **T1**, a maioria das ações analisadas é de ordem funcional endógenas, ou seja, ocorrem dentro do conselho e correspondente às regras para a deliberação e normas de funcionamento que orientam a seleção das OSC executoras: primeiramente, a formação de um edital que ordena legalmente o processo, a prevalência do maior grau de institucionalização das sociedades civis exemplificadas pela necessidade de registro junto à receita federal, a apresentação de estatutos sociais, regularidade junto ao cartório local, apresentação de certificado de utilidade pública e conferência do tempo de inscrição junto ao cadastro do conselho. Após apresentação dos projetos dentro do prazo é apresentando um cronograma de trabalho definido com metas e custos de execução seguindo um modelo padrão previsto em edital. Por fim, a primeira etapa tem seu auge na reunião do conselho para eleição dos projetos contemplados onde os conselheiros debatem e elegem os projetos, registrando o fato em ata, findado aqui os trabalhos realizados nas dependências da Casa dos Conselhos.

O **T2** relacionado à “**implementação**” trata-se de: (1) reserva da dotação orçamentária, (2) análises preliminares e adequações para confecção do convenio (3) assinatura do convênio (4) recebimento do repasse; (5) execução do projeto apresentado; (6) fiscalização do conselho sobre a execução do projeto, ou seja, é a etapa seguinte a deliberação, exógena ao conselho no qual a encaminhamento a municipalidade, dali para o setor responsável pela contabilidade do FUNCRIA, órgão subordinado a Secretaria de Trabalho Assistência Social e Cidadania (SETAC) para averbação, posteriormente para a procuradoria municipal que confecciona o termo de convênio, ato obrigatório para o recebimento do repasse além da conferência de todas as certidões negativas e atos constitutivos da entidade, e por último ainda é remetido ao gabinete do prefeito para assinatura e homologação do convenio e só então retorna a contabilidade do FUNCRIA para lançamento da dotação orçamentária. Destaco que, ainda que o conselho já tenha deliberado e manifestado sua vontade sobre a realização do repasse, o ato ainda necessita ser sancionado novamente pela secretaria de assistência social, onde a documentação é conferida pela procuradoria municipal, e então é sancionado pelo chefe do executivo municipal sob pena de não ser concretizado.

Uma vez que é assinado o convênio e repassado o valor deliberado à organização da sociedade civil. Se contemplada, a entidade possui, em regra, um prazo de 10 meses para execução do cronograma de atividades. O conselho deve acompanhar a execução e fiscalizar os atos realizados; ao final a entidade deve apresentar uma prestação de contas de todos os atos.

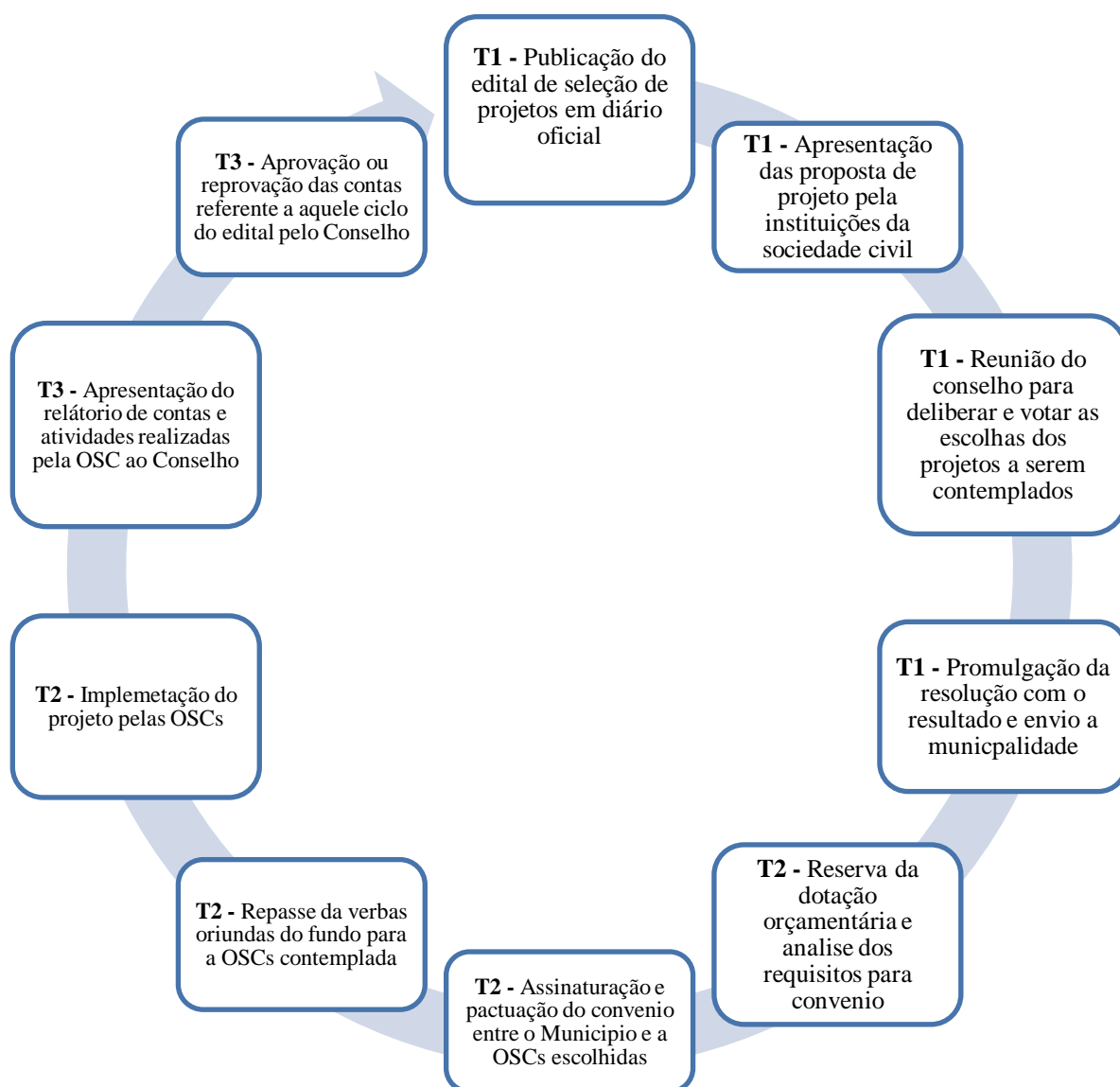
Em **T2** são vistos os primeiros resultados decorrentes do processo deliberativo, ou seja, é nesse momento que podemos visualizar certa efetividade de resultado traduzida em ações tangíveis na sociedade. É na execução do projeto que o fomento das políticas públicas de fato ocorre, não obstante, durante essa etapa podem ocorrer (ou não) desvios de finalidade, alterações do projeto original ou mesmo inexecução do que foi escolhido pelo conselho. Decorre dessa percepção a necessidade de acompanhamento fiscalizatório por parte do conselho. Insta frisar que, os repasses realizados pelo FUNCRIA só podem ser concretizados caso a organização da sociedade civil contemplada demonstre que o projeto a ser executado não dependerá totalmente desse recurso, ou seja, a entidade deve demonstrar que possui outras fontes de rendas com as quais possa manter seu funcionamento e eventualmente completar o orçamento necessário para a atividade proposta.

Por fim, o **T3** está relacionado ao “**resultado**” propriamente dito na política pública. Trata-se primeiramente da: (1) apresentação dos resultados do projeto; (2) análise da prestação de conta pela contabilidade do FUNCRIA; (3) aprovação ou reprovação das contas por parte do conselho; e, por fim; (4) sanções as entidades com contas reprovadas.

Em **T3** podemos avaliar se há **compatibilidade** entre o que foi **deliberado em T1** é o que foi **realizado em T2** através dos relatórios de prestação de contas, sendo, portanto, nesse momento, possível avaliar de fato se há efetividade de resultados no ciclo. O trabalho dessa pesquisa analisa justamente os documentos gerados pela prestação de contas do processo. A organização desses processos de prestação de contas é feita da seguinte forma: há um “processo mãe” que contém todos os dados do início do ciclo desde a promulgação do edital, as Atas de escolha dos projetos e reuniões dos conselheiros sobre o assunto, os projetos apresentados contemplados e não contemplados, até a deliberação dos processos escolhidos. Posteriormente, é criado um “processo filho” para cada projeto contemplado com anexação dos documentos da

sociedade civil e do projeto apresentados, além das certidões necessárias para a confecção do convênio. Nesse processo são anexados todos os relatórios da entidade e do conselho e da prestação de contas constando nota, contratos, cheques e relatórios diversos referentes aos atos executivos necessários aquele projeto. Findada a prestação de contas, as entidades que receberam a aprovação novamente se habilitam para o recebimento dos recursos aprovadas. Nos casos de reprovação, a entidade com as contas rejeitadas fica impedida de receber e de pleitear recursos no exercício seguinte. Após este momento inicia-se um novo ciclo de distribuição do fundo, conforme se observa no esquema da Figura 1.

Figura 1 – Ciclo de repasse do Fundo¹⁰



¹⁰ Fluxograma do ciclo de repasse de recursos: Elaboração do pesquisador

O exercício dessa dissertação é mensurar a efetividade de resultados desse ciclo através da análise documental dos processos de prestação de contas, ou seja, visualizar se há efetividade de resultado, no caso prático, e se há relação entre deliberação e resultados através de uma metodologia que contribua com a literatura.

Desta forma, a tipologia adotada no estudo do ciclo, insere além dos elementos correlacionais mais presentes na literatura do campo, quer seja, a relação entre qualidade da deliberação (T1) e qualidade de resultado (T3), incluído no “meio do caminho” a variável implementação (T2). Para o ciclo de distribuição de recurso a inclusão da “implementação” nos permitirá observar o que é exógeno ao espaço dos conselhos, ou seja, é o tempo no qual o Estado (município) escolhe a forma e o meio pelo qual constituirá o vínculo legal que permite a Sociedade Civil (OSC) receber o recurso público e executar a atividade já submetida ao conselho. O estudo empírico do objeto nos permitirá chegar a conclusões sobre a influência desse aspecto, entre o início e o fim do ciclo.

Passaremos no capítulo seguinte a nos enveredar no regimento do ciclo, em seus projetos e nos trâmites, de forma a visualizarmos os mecanismos utilizados para operacionalizar essa atividade da arena deliberativa do conselho municipal da criança e adolescente. No período analisado foram contemplados, respectivamente 10 projetos (2012 a 2014) e 8 projetos (2015 a 2016) que passaremos a ver com detalhes a seguir.

CAPÍTULO III

ANÁLISE DO CICLO DE DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DO CMDCA: DELIBERAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E RESULTADOS

O capítulo que segue dedica-se a análise empírica sobre o ciclo de distribuição de recursos do FUMCRIA (Fundo Municipal da Criança e do Adolescente) para as entidades da sociedade civil, no município de Guarapari-ES; busca-se descrever o mecanismo utilizado para esse fomento na busca de mensurar sua efetividade e visualizar a relação entre deliberação, implementação e resultados.

Metodologicamente foi realizado a análise documental dos processos de prestação de contas apresentados pelas entidades para o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA) durante os biênios 2013 a 2014 e 2015 a 2016. Os processos seguem de forma geral o mesmo andamento e são estruturados da seguinte forma¹¹: Em ambos os biênios há um chamado “processo mãe¹²” que inaugura o ciclo, esse processo inclui (1) o edital em si que contém as regras do pleito para obtenção do recurso, (2) os projetos apresentados pelas entidades em modelo padrão, (3) a Ata da reunião onde são deliberados entre os conselheiros os projetos que receberam o recurso, (4) o ato normativo (Resolução promulgada pelo presidente do conselho) que atesta a escolha das entidades que devem receber o repasse, (5) o ordenamento para confecção das minutas convênios ordenado pela Secretaria Municipal de Assistência Social e (6) as minutas do convênio propriamente ditas.

Trata-se o “processo mãe” do registro dos trâmites dos atos relacionados à **deliberação** (T1 – Tempo 1) desde a formulação e regramento do edital, passando pela apresentação dos projetos pela sociedade civil e chegando a esfera deliberativa onde os conselheiros debatem, votam e escolhem os projetos a serem contemplados. O

¹¹ As seis etapas descritas a seguir foram extraídas da análise do conjunto de processos dos biênios 2013 a 2014 e 2015 a 2016.

¹² Foram analisados 2 “processos mães” referentes ao edital de distribuição de recursos FUMCRIA 2013 e 2015.

“processo mãe” se encerra com o ato formal que dá validade ao procedimento eletivo, quer seja, a promulgação de resolução pela presidência do conselho.

Após efetuado o encaminhamento desta resolução para o trâmite interno da estrutura municipal visando o estabelecimento do convênio e a realização do repasse para execução das atividades prevista no projeto, a esse segundo momento (T2 – tempo 2) designei-o de **implementação**.

O processo segue para dentro da burocracia da municipalidade onde os projetos são analisados contábil e juridicamente para adequação de toda documentação exigida, visando o estabelecimento do (1) convênio que primeiro é instruído com (1) certidões negativas e demais requisitos legais por ventura exigidos, para só após ser encaminhado para (2) pactuação do convenio que segue devidamente assinado e publicado, e instrui a (3) abertura dos processos individuais, para cada um dos projetos contemplados. São esses processos que recebem os (4) projetos, com os (5) cronogramas devidamente atualizados, onde também são apresentadas as para só após, ser realizado o (6) repasse do fundo. Doravante todos os gastos realizados pelas entidades são aqui relatados com apresentação das (7) notas fiscais acompanhadas ou não de breves (8) relatórios de atividades. São esses processos individuais, que ao fim do ciclo servem para (9) análise e votação da prestação de conta por parte do conselho apontando um panorama sobre os resultados efetivos alcançados com esse mecanismo de distribuição de recursos a sociedade civil.

Trata-se esses “processos de projeto¹³” ou “processos individuais” dos atos relacionados à implementação, aqui adequa-se eventuais pendências burocráticas e documentais das entidades contempladas visando o efetivo estabelecimento das formalidades do convênio. Estabelecido o convênio, são repactuados os cronogramas de trabalho e realizado o repasse para entidade que doravante faz a prestação de contas dos atos vinculados ao projeto e ao valor contemplado, via de regra, com apresentações periódicas de relatórios de atividades. Os “processos de projeto” são um retrato dos atos ocorridos durante a execução do projeto, o alcance de sua finalidade, aquisições e gastos efetivados, o cumprimento do cronograma de trabalho e da previsão orçamentária, o alcance das ações proposta no projeto.

¹³ Foram analisados 16 processos individuais, 9 referentes ao edital 2013 e 7 referentes ao edital 2014.

Por último, dentro dos “processos de projeto” ao fim do prazo estabelecido no edital, são apresentados os **resultados** (T3 – Tempo3) através de um (1) relatório final de prestação de contas. Esses relatórios são (2) submetidos à apreciação do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente para fins de aprovação (ou reprovação) das contas apresentadas e avaliação dos resultados alcançados. Esse ato é feito através da esfera deliberativa, onde os conselheiros (3) debatem os resultados e (4) julgam as contas manifestando seus votos. Formalmente, após o processo de votação e promulgado uma (5) resolução com o resultado das contas é anexado ao fim do processo. Trata-se, portanto do momento de avaliação dos resultados, aqui é possível mensurar a efetividade da deliberação ocorrida no início do ciclo, se de fato o projeto apresentado foi executado, se foi possível cumprir o cronograma, se todos os objetos previstos no orçamento foram ou não adquiridos, se houve algum desvio ou readequação na aplicação dos recursos, se a entidade conseguiu atingir o público estimado nas atividades previstas e realizar as ações conforme foi apresentado no projeto ao conselho no início do ciclo. É aqui o momento em que é possível fazer comparações entre o deliberado na arena paritária e o resultado efetivo dessa deliberação para a sociedade com a correta destinação dos recursos públicos empregados.

Ao todo foram analisadas mais de 5 mil páginas de documentos entre leis, ATAs, editais, projetos, pareceres, relatórios e balanços financeiros. A descrição e a análise do mecanismo seguirá conforme a divisão teórica e temporal já citado no capítulo anterior quando dissertamos sobre o ciclo de distribuição dos recursos compreendida em tempos - T1, T2 e T3, respectivamente (T1) Deliberação, (T2) Implementação e (T3) os Resultados. Cada ciclo será tratado em separado, buscando ao fim desse capítulo apontar comparações entre o emprego desse mecanismo nos diferentes biênios.

Ciclo 2013 – 2014

Deliberação

Edital

A deliberação é tema central nos estudos sobre Instituições Participativas no Brasil, grande parte da literatura se debruçou sobre mensurar sua importância no novo contexto da democracia, no interior das arenas paritárias mantidas pelo Estado, no formato institucional adotado para sua realização e mais recentemente na sua efetividade na promoção de um debate plural e na qualidade de seus resultados (TATAGIBA, 2002; ABERS e KECK, 2006; COELHO, 2004; AVRITZER, 2007; CUNHA, 2007; CORTES, 2011). Ora, pode-se dizer que, os estudos sobre a deliberação estão ligados ao acesso, desempenho e formulação dos atores, dentro e na competência das instituições participativas, em outras palavras, nesse campo, analisar a deliberação é analisar o que ocorre dentro dos conselhos.

Assim, para melhor compreensão atribuí nesse trabalho o termo “deliberação” à primeira etapa (primeiro tempo – T1) do ciclo de distribuição de recursos, na qual todos os atos são de responsabilidade direta ou indireta do conselho, seja na sua estrutura jurídico-administrativa que define o edital e os requisitos legais de participação, seja na plenária que delibera e escolhe os projetos, ou mesmo dos atos praticados por provocação da presidência que promulga resoluções e encaminha e requer andamentos processuais a municipalidade.

O “processo mãe” é o registro dos atos que instruem o processo deliberativo no conselho, documentalmente ele é inaugurado pelo edital¹⁴ que defini as regras de quem pode propor os projetos e de que forma deve propô-lo, normatiza os requisitos e prazos

¹⁴ Os documentos analisados carecem de fontes anteriores ao edital, tais como ATAs que demonstrem a possível discussão que norteou a construção das regras que o compõem. Contudo, é notório um certo padrão comparando os editais promulgados a partir de 2010, no que diz respeito aos requisitos necessário para concorrer aos recursos, tais com o cadastro junto ao Conselho da Criança e do Adolescente e/ou Conselho de Assistência Social e a vedação de entidades que tiveram suas contas reprovadas quando da análise de resultados.

a serem cumpridos e vincula os atores conselheiros a realizarem a deliberação de escolha de projetos dentro do regramento estabelecido.

No ano de 2013 o edital foi promulgado em 10 de janeiro, constituído o primeiro ato do ciclo de distribuição de recursos. Promulgado como “resolução CMDCA 003/2013” sobre a nomenclatura de “Edital de Seleção e Escolha de Projetos Sociais, destinados a atendimento direto a Criança e ao Adolescente”, possui 9 capítulos, divididos da seguinte forma: (1) Do Objeto; (2) Das Inscrições; (3) Da Apresentação do Projeto; (4) Do Envio; (5) Dos Critérios de Seleção; (6) Da Seleção de Projetos; (7) Dos Recursos Administrativos; (8) Das Obrigações; e (9) Disposições finais. A descrição abaixo foram retiradas do edital, primeiro documento do “processo mãe” de 2013.

Na normativa estipulado do capítulo (1) “objeto” constitui finalidade do edital a Seleção de Projetos Sociais a ser desenvolvido por Entidade Não Governamentais Sem fins Lucrativos, que atuem na política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente. O capítulo também estipula a contemplação de 10 projetos sociais com repasses provenientes do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FUNCRIA) no valor pré-estabelecido de R\$6.748,41 (Seis mil setecentos e quarenta e oito reais e um centavo).

Sobre os requisitos do capítulo (2) “inscrição”, o edital limita sua homologação a entidades já cadastradas no conselho, entidades ainda que cadastradas, mas que tiveram suas contas reprovadas em análises anteriores não podem participar da seleção. As inscrições são limitadas a apenas um projeto por entidade.

No capítulo (3) “Apresentação do projeto” são estabelecidos as seguintes regras, o projeto deve ter tão somente os seguintes fins: a) aquisição de material permanente; b) realização de oficina, curso, palestra ou evento; e c) obras de melhorias na instituição limitadas a até R\$2.600,00 (dois mil e seiscentos reais) do valor do repasse. O projeto deve ser apresentado em formato padrão constando em anexo ao edital, que deve ser instruída por documentos tais como: Documentos do representante legal, cópia da Ata de eleição da diretoria da entidade, certidão negativa de débito, certidão de regularidade de tributos federal, Estadual e Municipal. Sobre o (4) “envio” o projeto e documentação devem ser entregues em envelope lacrado, aberto apenas no momento da deliberação do conselho. O envio da proposta pode ser feito por correio ou pessoalmente na Casa dos Conselhos.

Com relação ao (5) “critério de seleção”, são eleitos dois critérios com pontuação de 0 a 50 pontos. O primeiro trata-se da “**Excelência e Relevância do Projeto**” segundo o edital “entende-se com relevante um projeto que pode ser reconhecido e tomado como modelo, por seu conceito, conteúdo e probabilidade de alcance de resultados, por seu conjunto de atributos técnicos, por sua capacidade de preencher lacunas e suprir carências constadas, com justa conveniência e oportunidade”. O segundo trata-se da “**Adequação da proposta orçamentária e viabilidade do projeto**” segundo o edital “entende-se com adequada a proposta orçamentária que especifique todos os itens de despesas do projeto, de forma detalhada e compatível com preços de mercado, e como viável um projeto que seja exequível de acordo com planilha financeira apresentada”. Para tal seleção se estabeleceu que o projeto devesse alcançar uma pontuação mínima de 75 (setenta e cinco pontos) tanto para escolha, tanto para eventual suplência.

As regras sobre (6) “a seleção de projetos” estabeleceu que uma comissão composta pelos membros titulares do CMDCA é a responsável pela seleção de projeto, constando a verificação do conteúdo em cada envelope, e a classificação e escolha dos projetos propriamente dita. A divulgação do resultado final foi prevista para ocorrer 18 dias após a publicação do edital, consignado em ATA e homologado pela Secretaria Municipal de Assistência Social Trabalho e Cidadania (SETAC) com publicação em jornal de grande circulação. Também foi previsto a possibilidade de (7) recurso administrativo no prazo de 5 dias a contar da divulgação do resultado.

No quesito (8) “obrigações” o edital estabeleceu que o prazo final para execução total dos projetos é o mês de **setembro de 2013**, contando a partir dessa data prazo de 30 dias para apresentação de relatório detalhado e prestação de contas pela entidade que recebeu os recursos. Também estabelece o capítulo que a entidade deverá manter em sua posse cópia dos documentos referentes à nota fiscal e recibos contábeis em geral para fins de auditoria do CMDCA ou de outro órgão de controle externo, tais como a Receita Federal.

Por fim, (9) “disposições finais” estabelece que o edital possa ser revogado ou anulado pelo conselho desde que devidamente justificado e elege a comarca de Guarapari para eventuais litígios judiciais que envolvam a seleção.

Alguns pontos logo se destacam ao analisar o edital: primeiro o recurso a ser distribuído possui um valor predeterminado fixo, não levando em conta possíveis especificidades dos projetos; segundo sobre os requisitos das entidades que podem concorrer ao certame, há limitação ao acesso somente a instituições pré-cadastradas, ou seja, OSC já com relações estabelecidas com o conselho; terceiro a padronização da forma pela qual os projetos devem ser submetidos, ocasiona uniformidade e método para submissão o que pode proporcionar maior equidade no momento do certame; quarto, a adoção de critérios prévios para análise e votação com ênfase na excelência (50 pontos) e adequação (50 pontos) da proposta; quinto, o estabelecimento de uma pontuação mínima (75 pontos) para aptidão dos projetos selecionados e suplentes, eliminando proposta sem viabilidade ou com baixa qualidade de planejamento e/ou proposição; sexto, a existência de uma “comissão” formada por conselheiros titulares, que tem por responsabilidade, previamente, conferir a aptidão documental e tempestiva dos projetos, qualificá-los atribuindo pontuação, preparando-os para serem apreciados e votados. Nesse caso a comissão funciona com a função de uma “relatoria” que prepara o voto, e a apresentação no certame para os conselheiros; Por fim, destaca-se o prazo estabelecido para execução do projeto contemplado que deveria encerrar-se no mês de setembro de 2013.

Projetos

Os projetos apresentado para seleção do edital 2013 seguiram o padrão de apresentação do anexo I (um) do próprio edital, consiste nos seguintes pontos: nome do projeto, qualificação da entidade da sociedade civil e de seu representante legal, seguindo de uma “descrição do projeto” que consiste em uma síntese de seus objetivos e resultados esperados; Após uma “justificativa do projeto” que ateste a finalidade e a relevância da proposta, uma “metodologia” que deve detalhar os meios que devem ser empregado para alcançar os objetivos descritivos; Um “cronograma” com o detalhamento das atividades por etapa e tempo de duração; Um “público alvo” que consiste na indicação da camada da população que o projeto quer atingir; Uma “estimativa de público” alvo que consiste em mensurar a quantidade de cidadãos atingidos pela execução do projeto; Uma “faixa etária” que deve ser assinalada se criança, adolescente ou ambas. Por fim, uma previsão de “custos e investimentos” com

detalhamento dos recursos necessários para execução do projeto estimado em reais e já acompanhado de três orçamentos.

Para a seleção 2013 apenas 10 projetos se inscreveram, exatamente o mesmo número previsto no edital de seleção, os títulos dos projetos e as entidades seguem em sequência: (1) “Pesagem e Nutrição de Crianças de 0 a 6 anos – Pastoral da Criança”; (2) “Escolinha de Futebol Sub-14 a Sub-17 – Rotary Club de Guarapari”; (3) “Criança Saudável e Feliz – CRIARTE”; (4) “Oficina de Xadrez, Peças da Cidadania 3º ed. – AERF”; (5) Oficina de Violão Cantar e Encantar – Pastoral Alegria de Viver”; (6) APAExonados pela Arte – APAE”; (7) “Bom de Bola 19, anos de atividades – Associação Bom de Bola Craque na Escola com Deus no Coração”; (8) “Alimentação Saudável – Pestalozzi”; (9) “Creche Alegria – Casa de Acolhida e Educação Infantil”; (10) “Construção de banheiros e compra de material permanente – Associação Salvarmar de Assistência a Criança e ao Adolescente”.

O projeto apresentado da entidade da sociedade civil “Mitra Arquidiocesana - Pastoral da Criança” foi intitulado (1) “**Pesagem e nutrição de crianças de 0 a 6 anos**”, constitui na atuação em 18 comunidades vinculadas a paróquia católica de Nossa Senhora da Conceição no município de Guarapari. Segundo os documentos analisados, trata-se de ações voltadas para combate às doenças, desnutrição, incentivo a amamentação e hábitos corretos de higiene para mães e crianças oriundas de famílias de baixa renda. O detalhamento operacional para implantação do projeto foi apresentado da seguinte forma: foram realizadas 12 etapas, uma por meses, no qual as crianças e mães atendidas em 18 comunidades serão pesadas, receberam acompanhamento nutricional com o fornecimento de um complemento alimentar denominado multimistura. O projeto também realizou 12 ações educativas com palestras de incentivo a amamentação e hábitos de higiene. Todo o trabalho foi realizado por voluntários e a estimativa de público foi de 450 crianças de 335 famílias. O repasse requerido ao conselho foi para custear materiais permanentes necessários às ações, tais com copos, pratos, panelas, caixas térmicas, uma lavadora e armário em inox.

O projeto apresentado pelo Rotary Clube de Guarapari intitulado (2) “**Escolinha de Futebol Sub-14 e Sub-17**” trata-se de um projeto esportivo com objetivo de proporcionar treinamento integrado de futebol nas categorias sub 14 a sub 17, nos horários alternativos a escola, sendo a matrícula na rede pública de ensino requisitado

para participação. O desenvolvimento da atividade é realizado em 2 bairros centrais do município (Centro e Muquicaba), no qual são realizados dois encontros semanais para treinamento. O público alvo são crianças e adolescente dentro da faixa etária de 14 a 17 anos, sendo o público estimado total de 285 beneficiados.

O projeto intitulado (3) “**Criança saudável e feliz**” apresentada pela “Associação de Assistência à Criança e ao Adolescente Crescer e Conviver - CRIARTE” consiste em auxílio para manutenção da alimentação diária de 180 crianças já atendidas pela ONG. O projeto se desenvolveu em um bairro de subúrbio, onde se encontra a sede da entidade, denominada Adalberto Simão Nader. Foi requerido a verba para compra de material permanente de cozinha, tais com louças, fogão, mesas, cadeiras e freezer, e também a reforma da cozinha da instituição, tendo por finalidade ampliar de 180 para 240 crianças atendidas por dia, após a implementação do projeto.

O projeto (4) “**Oficina de Xadrez – Peças da Cidadania**” é desenvolvido pela AERF (Associação Escolinha Rural de Futebol) e já se encontrava em sua terceira edição quando da solicitação da verba. Trata-se da divulgação de oficinas de xadrez junto as criança e adolescente do distrito de Iguape, na área rural do município. O projeto é derivado de uma ação anterior denominada “Xadrez na Escola” que segundo os dados apresentados alcançou cerca de 6.000 mil alunos da rede pública do município em 3 anos de existência. Para o projeto apresentado, foi previsto a compra de 60 tabuleiros de xadrez, murais, relógios analógicos próprios para o jogo, camisetas, troféus e medalhas. O público alvo são crianças e adolescente de 7 a 15 anos com estimativa de público de 200 pessoas alcançadas.

O projeto (5) intitulado “**Oficina de violão cantar e encantar**” foi proposto e desenvolvido pela “Pastoral Alegria de Viver para Criança e Adolescente – Pastoral do Menor”, segundo o documento a proposta é utilizar a música como instrumento de cidadania através de oferecimento de aulas gratuitas. Para isso o projeto conta com instrutores que oferecem aulas uma vez por semana, nos turnos matutino e vespertino alcançado os alunos no horário alternativo a escola para moradores de quatro bairros da periferia do município (Kubistchek, Santa Margarida, Ipiranga e Coroadó). A requisição orçamentária do projeto foi integralmente requerida para a remuneração do instrutor, o público estimado é de 35 usuários, um número muito pequeno em relação a outros

projetos apresentados. A faixa etária alvo são crianças e adolescentes de 10 a 17 anos, a execução do projeto está prevista em um período de 10 meses.

O projeto (6) “**APAExonados pela Artes**” foi proposto pela “Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE”, segundo a proposta do projeto o objetivo é desenvolver aspectos psicomotores e cognitivos através de atividade de pintura em tela e expressão corporal e capoeira. O público alvo são crianças e adolescentes com deficiência intelectual que possuam matrícula junto a APAE de Guarapari a estimativa de público a ser atendida são de 40 pessoas. A requisição orçamentária do projeto se destina a pagamento de oficinairos de capoeira e de artes, o projeto não detalha a quantidade ou horário das atividades, apenas apresenta um cronograma de meses de atividade com previsão de uma exposição das atividades desenvolvidas pelos usuários. Uma peculiaridade é que sua requisição orçamentária está acima do estipulado como valor limite no edital.

A organização não governamental “Associação Bom de Bola, Craque na Escola com Deus no Coração” apresentou o projeto (7) intitulado “**Bom de bola – 19 anos de atividade**”, segundo os documentos analisados o projeto desenvolvido nos bairros da região norte de Guarapari tem por objetivo reduzir a evasão escolar através de oferecimento do serviço de escolinha de futebol, vinculando a participação ao acompanhamento. O projeto é oferecido para diversas categorias de idade de 07 a 17 anos, requisita no orçamento recursos para manutenção da alimentação dos usuários, compra do material esportivo, financiamento para premiação e construção de estrutura permanente na sede da instituição (colunas e caixa d’água). O cronograma prevê a realização de uma espécie de torneio que atingiria no total 200 (duzentas) crianças e adolescentes.

A “Associação Pestalozzi de Guarapari” submeteu o projeto (8) “**Alimentação saudável**” de acordo com a proposta apresentada trata-se da aquisição de material permanente (freezer e geladeira industrial) para melhorar a estrutura de conservação dos alimentos oferecidos na sede da instituição. Segundo a justifica são oferecidas diariamente 450 refeições por mês no local, para a faixa etária de 0 e 50 anos de idade, são usuários dos serviços de psicologia, fisioterapia, terapia ocupacional, ortopedia, oftalmologia, serviço social e pedagogia oferecidos pela associação. O público alvo são

os usuários atendidos e após as aquisições previstas no projeto, objetiva-se um aumento para 480 refeições por dia.

O projeto (9) “**Creche Alegria**” apresentado pela própria instituição “Creche Alegria” tem por objetivo aquisição de material permanente (armários, mesas e uniformes) para a própria instituição. Trata-se de uma organização não governamental mantenedora de uma creche, gratuita, para crianças do bairro periférico Santa Monica, o público alvo apresentado no projeto, são as 60 crianças na faixa etária de 3 a 6 de idades já atendidas pela instituição e o objetivo após a aquisição é expandir a capacidade para atender até 80 crianças.

A “Associação Salvamar de Assistência a Criança e Adolescente” apresentou o projeto (10) “**Construção de banheiros e compra de material permanente para associação Salvamar**”, o intitulado da proposta é alto explicativo, o objetivo é adquirir material de construção e mobiliário para equipar a sede própria da instituição. Segundo o documento, a mão de obra para construção dos banheiros é oferecida por voluntários, além dessa intervenção estrutural há previsão de aquisição de computadores, uma copiadora e um HD externo. De acordo com a projeto, a instituição atende 300 crianças e adolescentes de 7 a 17 anos residentes do bairro Aldeia de Perocão, uma colônia de pescadores da região norte do município.

Dos 10 projetos apresentados ao conselho para a seleção de 2013, 7 (sete) apresentam requisição para aquisição de material permanente, 7 (sete) apresentam proposta para realização de oficina, curso, palestra ou evento, seja educativo ou lúdico e apenas 2 (dois) requisitam repasse para melhorias na sede da instituição. O quadro 1 sintetiza essa distribuição.

Quadro 2: Projetos apresentados em 2013 por tipo de atividades

nº	Título do Projeto	Entidade	MP ¹⁵	OCPE ¹⁶	MI ¹⁷
1	Pesagem e nutrição de crianças de 0 a 6 anos	Pastoral da Criança	x	x	
2	Escolinha de Futebol Sub-14 e Sub-17	Rotary Clube	x	x	
3	Criança saudável e feliz	Crescer e Conviver CRIARTE	x	x	
4	Oficina de Xadrez – Peças da Cidadania	AERF	x	x	
5	Oficina de violão cantar e encantar	Pastoral do Menor		x	

¹⁵ Material Permanente

¹⁶ Oficina, Curso, Palestra ou Evento

¹⁷ Melhorias na sede da Instituição

6	APAExonados pela Artes	APAE		x	
7	Bom de bola – 19 anos de atividade	ABCD	x	x	x
8	Alimentação saudável	Pestalozzi	x		
9	Creche Alegria	Creche Alegria	x		
10	Construção de banheiros e material permanente	Salvamar			x

Fonte: Prestação de contas CMDCA Guarapari 2013

Outro fato notório é que todas as 8 (oito) organizações não governamentais que compõem o conselho a época apresentaram projetos para obtenção do repasse, as exceções ficam para os projetos apresentados pela AERF e pela Pastoral do Menor.

Deliberação

O processo deliberativo de escolha dos projetos foi sumário não havendo registros descritivos sobre a maneira como de fato ocorreu. O processo segue com a apresentação de uma ATA simples, não descritiva, lavrada pela comissão de seleção de projetos em 30 de janeiro de 2013. A comissão é formado por 5 conselheiros membros com as seguintes representações: Governo, SETAC (Assistência Social) e SEMSA (Saúde); Sociedade Civil, ABCD, Rotary Club e Creche Alegria.

O documento de ATA não descreve se houve debate entre os conselheiros nem questiona o conteúdo dos projetos apresentados. Restringe-se a homologar a inscrição dos 10 projetos, com limitação dos repasses ao valor máximo já previsto no edital. Não há qualquer outro registro documental sobre essa reunião onde, via de regra, ocorreu a conferência dos envelopes e a escolha, destaca-se que não houveram outros projetos inscritos além dos 10 já apresentados, estando, portanto, dentro do números de vagas previstas em edital.

O documento seguinte a ser analisado é a promulgação da resolução, no caso a 016/2013, assinada pelo presidente do conselho que considera 4 pontos: primeiro, atesta que o Conselho Municipal de Direito da Criança e Adolescente é órgão deliberativo e controlador das ações de políticas públicas nessa área, evocando o art. 88, II da lei federal 8.069/90 (ECA); segundo, considera o aporte financeiro no FIA/FUMCRIA (Fundo Municipal da Criança e do Adolescente), angariado pelo Programa Imposto Solidário, depositado em 28 de dezembro de 2012 no aporte de R\$67.484,10 (sessenta e sete mil, quatrocentos e oitenta e quatro reais e dez centavos) cujo valor é oriundo dessa

campanha que é distribuído às entidades com projetos aprovados; terceiro, remete-se a reunião extraordinária da Comissão de Seleção de Projetos Sociais do CMDCA, que no dia 30 de janeiro de 2013, deliberou e aprovou por unanimidade os 10 (dez) projetos apresentados no valor individual de R\$6.748,41 (seis mil setecentos e quarente e oito reais e quarenta centavos); quarta, considera a ATA da comissão que foi lavrada em 30 de janeiro de 2013 às 09 horas. Após a resolução traz dois Artigos:

O art. 1º lista as instituições com projetos aprovados para receberem o repasse, destaca-se que conforme previsto no edital, os valores são igualmente divididos entre os 10 projetos contemplados. Já o art. 2º estabelece a extensão de convênio com as entidades contempladas no certame de 2013, para a efetivação do repasse, segundo dispositivo, o convênio deveria ter validade a partir da data de publicação da resolução, qual seja 31 de janeiro de 2013.

Após publicação da resolução, o processo é encaminhado pela presidência do conselho à Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Cidadania (SETAC), que é a responsável legal pela gestão das dispensas relacionadas ao FIA/FUMCRIA. A SETAC, motivado pelo pedido da presidência do CMDCA, encaminhou memorando em 04 de fevereiro de 2013 no qual requer à Secretaria Municipal da Fazenda a separação da dotação orçamentária e a confecção dos convênios entre as entidades, já encaminhando conjuntamente ao pedido às minutas, firmadas entre o CMDCA, a SETAC e as instituições contempladas. Desse ponto em diante, a intervenção do conselho nos atos administrativos se finda, passando a depender dos trâmites interno do município para dar seguimento ao convênio e ao repasse. O quadro 2 sistematiza as datas entre a publicação do edital, passando pelo processo de escolha e deliberação até o momento no qual o convênio é requerido à municipalidade:

Quadro 3: Datas e tempo da deliberação 2013

Publicação do Edital 2013	10/01/2013
Data Final para apresentação dos Projetos	28/01/2013
Reunião para seleção dos projetos inscritos	30/01/2013
Resultado Final Publicado em Resolução	31/01/2013
Requerimento do Convênio com o município	04/02/2013
Tempo Total	25 Dias

Fonte: Prestação de contas CMDCA Guarapari 2013

A literatura que referencia os estudos sobre o processo deliberativo e conselhos (CUNHA, 2004; FARIA 2007; ALMEIDA, 2008) enfatiza a importância do desenho institucional – entendido como o conjunto de regras que estruturam uma determinada forma institucional objetivando promover determinados efeitos num contexto em particular (CUNHA, 2009) – para o alcance dos resultados democráticos e deliberativos. Ou seja, as regras que estruturam a participação e a deliberação podem, a certo modo, restringir ou favorecer a deliberação. Dentre as várias regras do CMDCA possíveis de serem analisadas, enfatizamos apenas aquelas definidas dentro do ciclo de distribuição de recursos e contidas no edital. Essa literatura também afirma que o formato institucional é capaz de proporcionar uma avaliação do seu potencial quanto à capacidade de inclusão e democratização desses espaços dos conselhos. Faria (2007) dá destaque a cinco pontos que considera como determinantes para uma deliberação democrática são eles: a) a previsão de Comissões Técnicas e/ou Temáticas, b) a composição paritária entre os representantes dos segmentos governamental e da sociedade civil, c) a forma de escolha dos representantes, d) a determinação de quem ocupa a presidência e a forma de sua escolha, e) a quem é facultada a prerrogativa de elaborar a pauta dos Conselhos. Quanto aos pontos elencados acima pela literatura são observáveis, para o ciclo de distribuição de recursos no CMDCA, apenas os itens “a” e “b”, ou seja, a formação de comissão técnica que avalia os e escolhe os projetos e a distribuição paritária dos assentos no conselho.

No caso em tela, o conjunto de regras apresentadas no edital formata o desenho institucional¹⁸ adotado em todo ciclo que, via de regra, regula tanto o acesso quanto à deliberação. Quanto ao acesso pode-se citar a limitação de participação apenas a entidades com laços pré-estabelecidos com o conselho, esse fator condiciona a participação e, por conseguinte a distribuição de recursos que podem ficar restrito a um mesmo grupo de entidades, destaca-se que todas as entidades que tem assento no conselho foram contempladas com distribuição de recurso. Com relação à deliberação, o processo de escolha fica a cargo de uma comissão formado com essa finalidade e não do pleno do conselho, ou seja, nem todos os conselheiros podem votar e selecionar as propostas. A ausência de descrição do processo deliberativo de escolha na ATA reduz a capacidade de avaliar a existência de debate ou mesmo de uma discussão mínima sobre

¹⁸ Limito aqui o entendimento de desenho institucional ao ciclo de distribuição de recursos, sem uma análise sobre a estrutura do conselho em si. Isso se dá em virtude da escolha do objeto e das fontes utilizadas para pesquisa.

o conteúdo dos projetos. Os quesitos de pontuação e classificação estabelecidos no edital também não são apresentados na ATA, outro fator é a celeridade dado ao processo (25 dias) entre a promulgação do edital e a entrega das minutas de convênios já prontas, o que pode levar a crer que os projetos vencedores podem estar pré-acordados, mesmo antes da promulgação do edital.

Implementação

A implementação se inicia após o momento no qual o conselho da publicidade a resolução que atesta a deliberação do repasse e entrega a ordem para ser cumprida pela municipalidade. No caso pesquisado, esse ponto do ciclo inicia-se no momento no qual a Secretária de Assistência Social, a pedido do presidente do conselho, requer que seja firmado convênio entre o município e as entidades para transferência do recurso. Desse ponto em diante, todos os atos processuais são realizados entre as entidades e a contabilidade do FUMCRIA, vinculado a Secretaria de Assistência Social (SETAC), não dependendo de novas ações realizadas pelo conselho em si.

Situo a implementação a partir desse momento, pois se trata dos trâmites burocráticos que permitem o repasse dos valores a instituições e, por conseguinte o início das atividades previstas para viabilizar a execução dos projetos. O modelo jurídico escolhido é a realização de convênio e, só após seu efetivo estabelecimento é possível angariar os recursos para as contas das entidades.

O “processo mãe” que instruiu o registro dos atos do conselho segue então da Secretaria de Assistência Social (SETAC) para a Gerência de Fiscalização e Controle (GEFINCON); no caso analisado o processo já seguiu com as minutas de convênios prontas e as assinaturas do secretário, do presidente do conselho e do representante das entidades colhidas.

Após, as OSC foram intimadas a instruírem os processos com os seguintes documentos: atos constitutivos de registro como organização não governamental sem fins lucrativos, ATA de constituição das associações, documentos dos representantes legais das entidades, certidão negativa tributária federal, estadual e municipal, certidão negativa de débitos previdenciários e trabalhistas, três orçamentos referentes aos gastos previstos nos projetos.

Cabe ressaltar que a apresentação dessas certidões se mostrou um entrave para as associações, sendo para o agrupamento de todos os documentos necessário um período médio de 6 meses desde o envio das minutas de convênio até a juntada de todos os documentos necessários. Outro fator relevante é o fato do processo ser unificado, ou seja, mesmo entidades que já haviam fornecido os documentos necessários tiveram que aguardar que as demais também juntassem os documentos pendentes.

Superado essa etapa procedeu-se o encaminhamento do processo à Secretaria Municipal de Administração (SEMAD) para preparo do convênio, sendo o processo encaminhado em 17 de julho de 2013. Posteriormente seguiu para o gabinete municipal na data subsequente, só então foi autorizado pelo prefeito que a procuradoria procedesse a elaboração dos convênios e a contabilidade conferisse a reserva da dotação orçamentária para repasse.

Após elaboração pela procuradoria municipal, os convênios foram novamente encaminhados ao gabinete para assinatura em 11 de setembro de 2013. Após, são encaminhados para publicação em 12 de setembro de 2013 e retornam à contadoria GEFICON. As entidades são novamente intimadas para apresentar novas certidões negativas de débito, em decorrência do vencimento das certidões apresentadas no início do trâmite, também apresentam um novo cronograma de trabalho de acordo com a data da assinatura do convênio. Só a partir de 18 de setembro de 2013 os repasses são liberados através de cheques nominais à pessoa jurídica. O quadro 3 sistematiza o procedimento:

Quadro 4: Trâmite do tempo de implementação 2013

Ato	Data	Procedimento
Chegada do processo a contadoria (GEFICON)	05/02/2013	Processos são instruídos com os documentos necessários ao convênio (certidões, atos constitutivos, orçamentos).
Encaminhamento a SEMAD	17/07/2013	Para conferência dos documentos reserva da dotação orçamentária e após encaminhamento ao gabinete
Encaminhamento Gabinete do Prefeito	18/07/2013	Para ordem de confecção do convênio
Encaminhamento a Procuradoria	19/07/2013	Conferência da regularidade dos documentos e elaboração do convênio, nova juntada de certidões vencidas.
Encaminhamento a SEMAD	12/09/2013	Para publicação dos convênios em diário oficial
Encaminhamento a contadoria (GEFICON)	18/09/2013	Para apresentação de novo cronograma e nova juntada de certidões vencidas.

Contadoria (GEFICON)	10/12/2013	Para pagamento do repasse através de cheques nominiais as entidades
----------------------	------------	---

Fonte: Prestação de contas CMDCA Guarapari 2013

A partir do repasse, se finda o “processo mãe” e são abertos processos individuais instruídos com os convênios, um processo é aberto para cada projeto contemplando.

Doravante com a apresentação de um novo cronograma começa de fato a execução das atividades prevista no projeto, notório que, a data no qual o convênio é enfim publicado e o repasse conferido coincidente com o último mês de execução das atividades conforme previsão do edital. A burocracia na tramitação do procedimento dentro da estrutura municipal e as exigências para pactuação da **modalidade convênio**¹⁹, modalidade essa que enseja o fornecimento de constantes certidões negativas de débito e de diversos requisitos documentais, causam grande morosidade e atrasam ainda mais o estabelecimento do vínculo entre a sociedade civil e o governo. Dessa forma, um ciclo de distribuição de recursos que deveria ter duração de apenas um ano, gasta esse tempo apenas nos trâmites burocráticos. As atividades só se iniciam de fato a partir do mês de setembro com apresentação de novo cronograma de 10 meses. O ciclo que é legalmente previsto como anual se torna bienal devido à morosidade e entraves burocráticos para o estabelecimento dos convênios.

¹⁹ Sobre os convênios administrativos, da perspectiva da doutrina jurídica são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para a realização de objetivos de interesse comum. Convênio é acordo, mas não possui a natureza de um contrato, a diferença fundamental trata que no contrato as partes têm interesses diversos e opostos; no convênio os partícipes têm interesses comuns e coincidentes. Em outros termos, no contrato há sempre duas partes, uma que pretende o objeto do ajuste e a outra que pretende a contraprestação correspondente, diversamente do que ocorre no convênio, em que não há partes, mas unicamente partícipes com as mesmas pretensões. A Constituição Federal de 1988 não se refere, nominadamente, a convênios, mas não impede a sua formação, como instrumento de cooperação associativa, conforme dispõe o artigo 23, parágrafo único. E o decreto-lei 200 /67, ao cuidar da reforma administrativa, já os recomendava como meios de descentralização de suas atividades, desde que os partícipes estejam devidamente aparelhados (artigo 10, § 3º, b). A lei 8.666 /93 considera contrato, para seus fins, todo e qualquer ajuste entre órgãos e entidades da Administração Pública e particulares, desde que haja acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada (artigo 2º, parágrafo único). Há no artigo 116 , do mesmo diploma legal, determinação de que a incidência de seus dispositivos, no que couber, recairá a todos os convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos ou entidades da Administração, estabelecendo, ainda, diversas formalidades que devem ser cumpridas quando da celebração de convênio. (CAMPOS, Conceição Maria Cordeiro. Convênios da Administração Pública: Algumas questões Pontuais. Disponível em https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=6586). Acesso em (02/03/2017).

Os processos individuais são os registros de todas as aquisições e atividades realizadas pelas entidades durante os 10 meses subsequentes, seu conteúdo apresenta diversas notas fiscais, ordem de serviços, comprovantes de pagamentos e em alguns casos relatórios dos eventos realizados apresentados pela própria entidade.

Contudo para os processos do biênio 2013 – 2014 não foram identificados em nenhum dos 9 processos individuais abertos qualquer relatório de acompanhamento realizado por conselheiros ou comitês técnicos. Portanto, não se verifica atos fiscalizatórios por parte dos conselhos das atividades executadas pelas associações, nem mesmo a conferência do seguimento ao cronograma durante o período de execução das atividades.

Resultados

A avaliação dos resultados refere-se à aprovação ou rejeição das contas pelo conselho, trata-se do momento em que, via regra, há confrontação entre o repasse e o efetivo emprego de recursos na promoção das políticas públicas conforme o projeto inicialmente deliberado.

Cada entidade anexa um relatório final no qual narra às atividades realizadas com o repasse, das 10 associações contempladas apenas 9 apresentaram o relatório, vejamos:

A **Pastoral da Criança** apresentou relatório manuscrito no qual detalha as atividades realizadas através de um questionário com perguntas e respostas. Segundo o documento as atividades de acompanhamento dos usuários do serviço foram acompanhadas mês a mês com a distribuição da mistura nutricional, os armários e matéria permanente de cozinha foram adquiridos logo após o repasse conforme previsto no projeto, devidamente comprovado com a apresentação das notas fiscais. A entidade também relata que para manter as atividades realizou outra parceria com EDP Escelsa de forma a subsidiar os trabalhos que ocorreram ao longo do ano de 2013, também foi cedido uma imóvel por uma Paróquia do município para instalação da cozinha e que serviu como sede para as atividades.

O **Rotary Clube** não apresentou prestação de contas tendo abdicado dos valores a serem recebidos pelo repasse logo após a assinatura do convênio. Após essa manifestação da associação foi realizado um ato sem prerrogativa normativa no qual houve encaminhamento de uma requisição ao Conselho Municipal de Assistência Social (COMASG) que interviu na deliberação do CMDCA cedendo a responsabilidade do projeto esportivo apresentado pela entidade para o “América Esporte Clube”, clube de futebol do município. Esse conselho promulgou a resolução 063/2013 em 5 de dezembro do mesmo ano, no qual autorizou o repasse inicialmente destinado ao Rotary Clube para a agremiação esportiva com assinatura prevendo a assinatura de um novo convênio. Na documentação analisada não há prestação de conta sobre esse repasse nem o documento do novo convênio.

A **CRIARTE** apresentou relatório fotográfico no qual demonstra junto com as notas fiscais os materiais permanentes adquiridos com o repasse, na descrição a entidade atesta ter utilizado os valores para reforma da cozinha de sua sede, aquisição de mesas e cadeiras. O resultado apresentado está de acordo com o previsto no projeto inicialmente aprovado.

A **AERF** apresentou um relatório detalhado remetendo às notas fiscais apresentadas para aquisição do material permanente (jogos de xadrez, relógios, quadros e etc). Destaque para o fato de, todo material ter sido adquirido do mesmo fornecedor na categoria de micro empreendedor individual, desde as peças para jogo até o fornecimento de medalhas e premiações.

A **Pastoral Alegria de Viver – Pastoral do Menor** informou a prestação de conta que “tendo em vista que a liberação do recurso só foi creditada em 25 de setembro de 2013 na conta corrente da entidade e o prazo para prestação de contas solicitado pelo CMDCA vencer o fim de outubro de 2013, celebrou um contrato de prestação de serviço com prazo de oito meses para a execução do projeto com micro empreendedor individual”. Ou seja, para apresentar as contas dentro do prazo estipulado em edital, a entidade antecipou o pagamento ao oficineiro contratado de forma a cumprir as exigências dos prazos pactuados. Dessa forma, a associação prestou contas do recurso sem ainda ter de fato executado as atividades previstas, no caso as aulas de violão para a comunidade. A entidade também apresentou um relatório fotográfico das atividades que

desenvolveu ao longo do ano de 2013 e extratos bancários para comprovar a movimentação do repasse.

A **APAE** foi à associação que apresentou o relatório mais detalhado das entidades analisadas em 2013, o relatório especifica cada gasto realizado acompanhado de notas fiscais e relatórios fotográficos e descritivos, também apresentou cópias de cheques usados para pagamento e extrato da movimentação bancária. Foram apresentados também os contratos de prestação de serviços dos contratados e as guias de recolhimento previdenciário.

A **ABCD** – Associação Bom de Bola, Craque na Escola, Com Deus no Coração – apresentou para prestação de conta um relatório descritivo e fotográfico, mostrando as alterações na sede da entidade após a execução do projeto. Também trouxe fotos das atividades esportivas realizadas, lista dos beneficiários atendidos, extratos bancários e notas fiscais dos materiais adquiridos conforme requisição do projeto.

A **Pestallozzi** apresentou seu relatório que consistia apenas na aquisição de material permanente para a cozinha da associação. Apresentou as notas fiscais e um relatório no qual apresenta as atividades de rotina realizadas no ano de 2013.

Já a **Creche Alegria de Viver** apresentou ofício no qual justifica que os materiais permanentes previsto para compra no projeto (mesas, cadeiras e armários) visando à expansão do número de alunos atendidos na instituição já não eram prioridade quando da realização efetiva do repasse. Dessa forma, a verba repassada foi usada para adquirir material permanente diverso do previsto no projeto, sendo adquirido um bebedouro novo e um computador, sendo apresentado notas fiscais dessa aquisição. Não há relatório fotográfico ou de atividades. Assim, a certo modo houve desvio da finalidade inicialmente apresentada quando da submissão do projeto ao conselho.

A associação **Salvamar** requereu no projeto verba para melhoria da sede da instituição, o relatório apresentado demonstra em registro fotográfico e descritivo das melhorias realizadas trazendo em anexo às notas fiscais relativas à aquisição do material de construção.

Para o ano de 2013 a prestação de contas foi homologada através de reunião ordinária ocorrida em 05 de novembro de 2013 e ratificada pela resolução CMDCA 027/2013 e 029/2013 publicadas em 11 de novembro de 2013. Mais uma vez, a ATA

apresentada no processo não apresenta detalhamento dos debates ocorridos em reunião se limitando a homologar o relatório e justificativas apresentadas pelas entidades e aprovando à unanimidade todas as contas.

A resolução 029/2013 aprova as contas das seguintes entidades: APAE; Associação Pestalozzi, Pastoral da Criança, Creche Alegria, ABCD, Salvamar, CRIARTE (Crescer e Conviver), Pastoral alegria de Viver (Pastoral do Menor), ao passo que a resolução 027/2013 aprova as contas da AERF. O Rotary Club não aparece na resolução por conta abdicação da verba. O quadro 4 abaixo sintetiza os resultados alcançados para o ano de 2013.

Quadro 5: Resultados 2013

nº	Título do Projeto	Entidade	Resultado	Referência da aprovação
1	Pesagem e nutrição de crianças de 0 a 6 anos	Pastoral da Criança	Resultado de acordo com o projeto apresentado	Resolução 029/2013 21/11/14
2	Escolinha de Futebol Sub-14 e Sub-17	Rotary Clube	Abdicou do repasse	não há
3	Criança saudável e feliz	Crescer e Conviver - CRIARTE	Resultado de acordo com o projeto apresentado	Resolução 029/2013 21/11/14
4	Oficina de Xadrez – Peças da Cidadania	AERF	Resultado de acordo com o projeto apresentado	Resolução 027/2013 21/11/13
5	Oficina de violão cantar e encantar	Pastoral do Menor	Resultado ainda não alcançados quando da apresentação da prestação	Resolução 029/2013 21/11/13
6	APAExonados pela Artes	APAE	Resultado de acordo com o projeto apresentado	Resolução 029/2013 21/11/14
7	Bom de bola – 19 anos de atividade	ABCD	Resultado de acordo com o projeto apresentado	Resolução 029/2013 21/11/15
8	Alimentação saudável	Pestalozzi	Resultados de acordo com o projeto apresentado	Resolução 029/2013 21/11/16

9	Creche Alegria	Creche Alegria	Resultado em desacordo com o projeto apresentado (material adquirido diverso do previsto no projeto - não houve expansão da capacidade de atendimento)	Resolução 029/2013 21/11/17
10	Construção de banheiros e material permanente	Salvamar	Resultado de acordo com o projeto apresentado	Resolução 029/2013 21/11/18

Fonte: Processos de prestação de contas CMDCA 2013

Os resultados apresentados demonstram que as entidades indicam que houve prejuízo para uma efetiva prestação de contas conforme o projeto aprovado, devido ao atraso na conclusão do repasse. Algumas associações buscaram manter suas atividades previstas, recorrendo a outras fontes financeiras. Em um dos casos (Pastoral do Menor), foi necessário adiantar o pagamento reprojando a atividade almejada para os meses subsequentes ao repasse. A análise de campo dá indícios que o maior entrave para transformar o deliberado em resultado está na adoção da modalidade de convênio, os requisitos para a realização desse ato jurídico-normativo ensejam um alto grau de especialização das associações em termos contábeis e burocráticos para apresentar os documentos e certidões necessários. Os atrasos decorrentes do trâmite no interior da estrutura municipal é outro empecilho que causa morosidade a todo o processo. Por fim, o cumprimento dos prazos estabelecidos no edital para a prestação de contas final sob pena de devolução do recurso faz com que as entidades tenham que aplicar o recurso recebido de forma célere, o que pode comprometer a qualidade do serviço prestado. Em um dos casos (Rotary Clube) a opção foi devolver o recurso devido à inviabilidade de aplicar e realizar o projeto dentro do prazo.

Ciclo 2015 -2016

Deliberação

Edital

Para o ano de 2015 houve alteração na direção do CMDCA com a troca da presidência e de toda diretoria, esse fato gerou um atraso na promulgação do edital do ciclo de seleção de projetos que só foi publicado em 22 de abril de 2015. Tal como no ciclo anterior, todos os dados extraídos para análise estão contidos em documentos do “processo mãe”, que se inicia no edital e se finda quando da pactuação do convênios entre entidades da sociedade civil e Estado, gerando, por conseguinte, processos individuais de prestação de contas para cada projeto contemplado.

O edital 2015 que inaugura o “processo mãe” é publicado como “resolução CMDCA 004/2015” sobre a nomenclatura de “Edital de Seleção e Escolha de Projetos Sociais, destinados a atendimento direto à Criança e ao Adolescente com recurso proveniente do FUMCRIA”, possui 9 capítulos, divididos da seguinte forma: (1) Do Objeto; (2) Das Inscrições; (3) Da Apresentação do Projeto; (4) Do Envio; (5) Dos Critérios de Seleção; (6) Da Seleção de Projetos; (7) Dos Recursos Administrativos; (8) Das Obrigações; e (9) Disposições finais.

Diferente do edital promulgado em 2013 o edital 2015 traz no capítulo (1) objeto, a distribuição de recurso no importe de R\$80.000,00 (oitenta mil reais) sem especificações sobre o número máximo de projetos contemplados nem o valor pré-estabelecido que cada um poderá receber. Segundo a normativa do edital, o valor

distribuído a cada projeto será estipulado pela comissão da seleção, após análise dos critérios de seleção visando adequar os valores de acordo com as propostas dos projetos.

Sobre os requisitos do capítulo (2) “inscrição”, o edital limita sua homologação a entidades já cadastradas no conselho, é mantida limitação para entidades que tiveram as contas reprovadas e o prazo final de inscrição é o dia 15 de maio de 2015, ou seja, há um prazo de 23 dias entre a publicação do edital e o prazo final para as entidades apresentarem os projetos.

No capítulo (3) “Apresentação do projeto” o edital repete as mesmas regras já estabelecido no certame anterior, ou seja, os projetos somente devem versar sobre os seguintes fins: a) aquisição de material permanente; b) realização de oficina, curso, palestra ou evento; e c) obras de melhorias na instituição, que nesse edital são limitadas a até 40% sobre o valor do projeto apresentado. O projeto também deve ser apresentado em formato padrão constando em anexo ao edital, que deve ser instruída por documentos tais como: Documentos do representante legal, cópia autenticada da Ata de eleição da diretoria da entidade, certidão negativa de débito, certidão de regularidade de tributos estadual e municipal e cópia do estatuto da entidade registrado em cartório.

Sobre o (4) “envio” o projeto e documentação também devem ser entregues em envelope lacrado, não sendo aceito projetos com envio fora do prazo.

Os (5) “critério de seleção” apresentados são os mesmos, sendo dois critérios com pontuação de 0 a 50 pontos. O primeiro a “**Excelência e Relevância do Projeto**” que segundo o edital “entende-se com relevante um projeto que ser reconhecido e tomado com modelo, por seu conceito, conteúdo e probabilidade de alcance de resultados, por seu conjunto de atributos técnicos, por sua capacidade de preencher lacunas e suprir carências constadas, com justa conveniência e oportunidade”. E o segundo trata-se da “**Adequação da proposta orçamentária e viabilidade do projeto**” segundo o edital “entende-se com adequada a proposta orçamentária que especifique todos os itens de despesas do projeto, de forma detalhada e compatível com preços de mercado, e como viável um projeto que seja exequível de acordo com planilha financeira apresentada”. A seleção também estabeleceu que o projeto devesse alcançar uma pontuação mínima de 75 (setenta e cinco pontos) tanto para escolha, tanto para eventual suplência que nesse edital fica limitada ao número máximo de 3 projetos suplentes.

Também da mesma forma que o edital anterior o item (6) “a seleção de projetos” estabelece que todo o processo seletivo será executado por uma comissão composta pelos membros titulares do CMDCA. Essa comissão é responsável desde a conferência dos prazos e documentos até a classificação dos projetos e, no ano de 2015, a mensuração dos valores a serem repassados para cada entidade contemplada. O item (7) “recurso administrativo” estabeleceu um prazo menor, de 3 dias a contar da divulgação do resultado para propositura de eventuais questionamentos do processo seletivo.

No quesito (8) “obrigações” o edital estabeleceu que o prazo final para execução total dos projetos é o mês de **novembro de 2015**, contando a partir dessa data prazo de apenas 10 dias para apresentação de relatório detalhado e prestação de contas pela entidade que recebeu os recursos. Tal como no edital anterior, estabelece que a entidade deverá manter em sua posse cópia dos documentos referentes à nota fiscal e recibos contábeis em geral para fins de prestação de contas.

Por fim, (9) “disposições finais” tem o mesmo teor do edital anterior permitindo a qualquer tempo revogação ou anulado do processo de seleção e elege a comarca de Guarapari para eventuais litígios judiciais que envolvam a seleção.

O quadro esquemático 6 traz um resumo comparativo entre os editais de 2013 e de 2015.

Quadro 6: Comparativos entre as regras dos Editais

Normativas	Edital 2013	Edital 2015
1 - Do Objeto	Distribuição de recursos para 10 projetos a serem contemplados com repasses no igual valor de R\$6.748,41 (Seis mil setecentos e quarenta e oito reais e um centavo).	Distribuição de R\$80.000,00 (oitenta mil reais) a um número ilimitado de projetos inscritos, desde que dentro dos critérios de "Excelência" e "Adequação" estipulados. Os valores são distribuídos de acordo com a necessidade orçamentária apresentada em cada projeto.
2 - Das Inscrições	Limitadas a 1 projeto por associação não governamental, obrigatório vínculo com o CMDCA; vedada a participação a entidades com contas anteriores reprovadas; Prazo da publicação do edital até a data final da inscrição: 18 dias;	Limitadas a 1 projeto por associação não governamental, obrigatório vínculo com o CMDCA; vedada a participação a entidades com contas anteriores reprovadas; Prazo da publicação do edital até a data final da inscrição: 23 dias;

3 - Da Apresentação do Projeto	Projeto apresentado em modelo padrão podendo versar sobre: a) aquisição de material permanente; b) realização de oficina, curso, palestra ou evento; e c) obras de melhorias na instituição, limitadas a até 40% do valor total do projeto.	Projeto apresentado em modelo padrão podendo versar sobre: a) aquisição de material permanente; b) realização de oficina, curso, palestra ou evento; e c) obras de melhorias na instituição, limitadas a R\$2.600,00 (dois mil e seiscentos reais).
4 - Do envio	Em envelope Lacrado	Em envelope Lacrado
5 - Dos Critérios de Seleção	Dois critérios. Excelência e Relevância do Projeto: “entende-se com relevante um projeto que ser reconhecido e tomado com modelo, por seu conceito, conteúdo e probabilidade de alcance de resultados, por seu conjunto de atributos técnicos, por sua capacidade de preencher lacunas e suprir carências constadas, com justa conveniência e oportunidade”. Adequação da proposta orçamentaria e viabilidade do projeto: “entende-se com adequada a proposta orçamentaria que especifique todos os itens de despesas do projeto, de forma detalhada e compatível com preços de mercado, e como viável um projeto que seja exequível de acordo com planilha financeira apresentada”. O projeto devesse alcançar uma pontuação mínima de 75 (setenta e cinco pontos) tanto para escolha, tanto para eventual suplência.	Dois critérios. Excelência e Relevância do Projeto: “entende-se com relevante um projeto que ser reconhecido e tomado com modelo, por seu conceito, conteúdo e probabilidade de alcance de resultados, por seu conjunto de atributos técnicos, por sua capacidade de preencher lacunas e suprir carências constadas, com justa conveniência e oportunidade”. Adequação da proposta orçamentaria e viabilidade do projeto: “entende-se com adequada a proposta orçamentaria que especifique todos os itens de despesas do projeto, de forma detalhada e compatível com preços de mercado, e como viável um projeto que seja exequível de acordo com planilha financeira apresentada”. Os projeto devesse alcançar uma pontuação mínima de 75 (setenta e cinco pontos) tanto para escolha, tanto para eventual suplência limitada a até 3 projetos.
6 - Da seleção de projetos	Integralmente realizada por uma comissão formada por conselheiros titulares do CMDCA	Integralmente realizada por uma comissão formada por conselheiros titulares do CMDCA
7 - Dos Recursos	Prazo de 5 dias para as entidades questionarem atos da seleção	Prazo de 3 dias para as entidades questionarem atos da seleção
8 - Das Obrigações	Prazo final para execução dos cronogramas dos projetos e setembro de 2013 (resultado da seleção foi publicado em fevereiro de 2013); Prazo de 30 dias para apresentação de relatório final de resultados;	Prazo final para execução dos cronogramas dos projetos e novembro de 2015 (resultado da seleção foi publicado em junho de 2015); Prazo de 10 dias para apresentação de relatório final de resultados;
9 - Das Disposições finais	Prevê a possibilidade anulação unilateral da seleção; elege a comarca de Guarapari para eventuais disputas judiciais.	Prevê a possibilidade anulação unilateral da seleção; elege a comarca de Guarapari para eventuais disputas judiciais.

Fonte: Processos de Prestação de Conta CMDCA Guarapari 2013 e 2015

Há diferenças notórias entre os dois editais, principalmente no que tange a distribuição dos recursos para os projetos, vejamos. (1) No edital do ciclo de 2013 os

valores já pré-estabelecidos não consideravam as especificidades de cada projeto, contemplando com os mesmos montantes propostas diferentes em alcance de público e atividades que, em sumária análise, poderiam incidir gastos maiores ou menores. Já o edital 2015 prevê como norma a distribuição com base no montante total do recurso do FUMCRIA que, de acordo com o tipo e as especificidades das propostas de projetos apresentadas permitiria, via de regra, alocar maiores repasses aos projetos tidos como de maior relevância a partir do deliberado pela comissão. Também há diferença nos (2) valores que podem ser requisitados para melhoria na sede das entidades civis, no edital de 2013 se limitam ao valor de R\$2.300,00 (dois mil e trezentos reais) independente da intervenção a ser realizada, já em 2015 o valor pode ser até 40% (quarenta por cento) do total requerido para o projeto. Pela regra deste último edital, mesmo os projetos visando apenas construção e melhoria em edificações, ficam vinculados à realização de alguma atividade de alcance social, vez que, os recursos restantes devem ser empregados em outra finalidade que não a melhoria da instituição (no caso, aquisição de material permanente ou realização de oficina, curso, palestra ou evento).

Outro ponto notado é que, diferente do edital 2013 que limitava a distribuição de recursos a até 10 projetos no máximo, no edital 2015 não há essa limitação como uma norma. Há também diferença no prazo, com redução do tempo para apresentação de recursos da seleção (de 5 para 3 dias) e do tempo para apresentação do relatório final de resultados (de 30 para 10 dias). Essas alterações indicam uma tentativa de dar maior celeridade ao procedimento de seleção e avaliação dos resultados.

Projetos

Na seleção de 2015 foram submetidos pra avaliação do conselho apenas 8 (oito) projetos, número inferior à seleção anterior, esses projetos são: (1) APAE, (2) Associação Pastoral Alegria de Viver, (3) Associação Salvamar, (4) Associação Crescer e Conviver, (5) Associação Pestalozzi, (6) Creche Alegria - Casa Acolhida de Educação Infantil, (7) América Esporte Clube, (8) Pastoral da Criança.

O projeto apresentado pela APAE (1) intitulado "**Projeto de Autismo e musicalização**" consiste na aplicação do repasse para a contratação de 1 (um) profissional pedagogo especializado em autismo e 1 (um) professor de música para

atuar na oficina de musicalização. Também prevê a aquisição de material permanente, no caso, becas para a formação de um coral e a aquisição de um púlpito de auditório.

O público alvo são 10 (dez) usuários com transtorno de autismo e 77 usuários com deficiência intelectual e múltipla, matriculados na instituição. O cronograma de execução do projeto prevê 6 (seis) meses de atividades e o valor requerido é R\$13.507,00 (treze mil quinhentos e sete reais).

A (2) “**Associação Pastoral Alegria de Viver – Pastoral do menor**” apresentou o projeto intitulado “**Cantos e Cântico**” que consiste na contratação de 1 (um) professor para lecionar um oficina de violão. O projeto é executado no bairro periférico Kubistchek e atendem a 30 usuários na faixa etária de 07 a 18 anos. O cronograma de execução do projeto foi de 6 meses, e o valor do repasse requerido foi no importe de R\$6.000,00 (seis mil reais).

A (3) “**Associação Salvamar da criança e do adolescente**” trouxe para seleção do ciclo de distribuição de recursos o projeto “**Continuidade da construção da Sede e aquisição de material de escritório**” tendo por objetivo melhorar a estrutura da sede de sua associação. Segundo o projeto, o objetivo era finalizar o reboco e acabamento de um salão no qual são ministradas aulas de Judô, Tae Knowdo e Dança, além da aquisição de um fotocopadora, mesas e cadeiras de escritório. As atividades são voltadas para crianças e adolescente na faixa etária de 07 a 18 anos oriundos de 500 famílias cadastradas junto à associação.

O projeto (4) “**Espaço do Conhecimento**” foi apresentado pela “**Associação Crescer e Conviver**” que atua junto à comunidade periférica do bairro Adalberto Simão Nader consiste na transformação de um espaço da sede da associação em uma brinquedoteca com a disponibilização de jogos e livros. O projeto prevê que toda a tutoria do local será realizada por voluntário, mas não apresenta a proposta orçamentária do material a ser adquirido. O valor solicitado é de R\$10.000,00 (dez mil reais).

A “**Associação Pestalozzi**” apresentou (5) a proposta intitulada “**Projeto Peter Pan**” trata-se de aquisição de material permanente para instalação de uma área recreativa ao ar livre na sede da instituição. O público alvo são os 852 usuários matriculados na instituição e a implantação foi prevista para ocorrer em até 3 (três)

meses após o repasse. O valor requisitado para execução desse projeto foi de R\$15.197,00 (quinze mil cento e noventa e sete reais)

A (6) “**Creche Alegria**” apresentou o projeto “**Centro de Artes e Ofício Creche Alegria**” consiste na aquisição de material permanente, cadeiras escolares, cadeiras comuns e armários de aço para equipar um novo espaço, à época recém construído na sede da entidade, para o oferecimento de cursos profissionalizantes, palestras e a formação de um coral com as crianças. A intenção é utilizar o espaço mobilhado para realizar parceria com o pró jovem, no oferecimento de atividades a crianças e adolescente do bairro Santa Monica. O projeto solicitou verba no importe de R\$9.274,00 (nove mil duzentos e setenta e quatro reais).

A associação esportiva “**América Esporte Clube**” apresentou o (7) projeto “**Garotos do América**” visando financiar a manutenção das categorias Sub-11 a Sub-17 do clube, com a aquisição de material esportivo, o projeto visa alcançar até 240 adolescentes do bairro periférico de Olaria. A instituição requereu repasse no valor de R\$8.891,00 (oito mil novecentos e oitenta e um reais)

Por fim, a “**Pastoral da Criança**” (8) apresentou processo similar ao ano de 2013 intitulado “**Pesagem e nutrição de criança de 0 a 6 anos**”, contudo, o projeto requer a compra de 6 (seis) máquinas de costura profissionais, para o oferecimento de oficina de corte e costura para pessoas em situação de vulnerabilidade social. O projeto requer o valor de R\$9.500,00 (nove mil e quinhentos reais) sem apresentação de orçamento ou cronograma de atividade.

Abaixo segue uma tabela esquemática da distribuição dos projetos de acordo com o tipo de atividade a ser realizada: Compra de material permanente (MP); oficina, curso, palestra ou evento (OCPE); ou melhoria na instituição (MI);

Quadro 7: Projetos apresentados em 2013 por tipo de atividades

nº	Título do Projeto	Entidade	M.P.	O.C.P.E.	M.I.
1	Projeto de Autismo e Musicalização	APAE	x	x	
2	Oficina de violão cantar e encantar	Pastoral do Menor		x	
3	Continuidade da construção da Sede e aquisição de material de escritório	Salvamar	x		x
4	Espaço do Conhecimento	Crescer e Conviver	x		x
5	Projeto Peter Pan	Pestalozzi	x		x
6	Centro de Artes e Ofício Creche Alegria	Creche Alegria	x	x	

7	Garotos do América	AEC	x		
8	Pesagem e nutrição de crianças de 0 a 6 anos (corte e custa)	Pastoral da Criança	x	x	

Fonte: “Processo mãe” ciclo de seleção do edital 2013

Deliberação

Logo após a apresentação dos projetos em modelo padrão o “processo mãe” apresenta uma ATA e lista de presença no qual foi registrado os atos da comissão de seleção no que concerne a escolha dos projetos. Assinam na lista da comissão de seleção de projetos os conselheiros representantes dos seguintes órgãos públicos / sociedade civil: SEMED (Secretaria Municipal de Educação) e SEMSA (Secretaria Municipal de Saúde) pelo Estado; APAE, Pestalozzi, Creche Alegria, Rotary Clube, Salvamar, Crescer e Conviver pela sociedade civil.

Tal como em 2013, a ATA é sucinta e não apresenta detalhes sobre possíveis debates entre os conselheiros, limita-se a aprovar por unanimidade os projetos apresentados, excetuado os projetos encaminhados por três entidades: A América Esporte Clube e Crescer e Conviver tiveram seus projetos aprovados, mas, os pedidos de recursos foram limitados à metade do valor requerido. Já a Pastoral da Criança não teve seu projeto aprovado.

Foi então promulgada pela presidência do conselho a resolução CMDCA nº 20/2015 publicada em 20 de junho de 2015 atestando os valores a serem repassados a entidades e requerendo a convecção dos convênios. A resolução contem as seguintes informações: considera o aporte financeiro depositado no FUMCRIA angariado por intermédio do Programa Imposto Solidário da Petrobrás; considera respectivas entidades e valores a serem repassados de acordo com o deliberado pela comissão de seleção: APAE a receber o valor de repasse de R\$13.507,00 (treze mil quinhentos e sete reais); Associação Pastoral Alegria de Viver a receber o valor de repasse de R\$6.000,00 (seis mil reais); Associação Salvamar da Criança e do Adolescente a receber o valor de repasse de R\$18.000,00 (dezoito mil reais); Associação Crescer e Conviver a receber o

valor de repasse de R\$5.000,00 (cinco mil reais); Associação Pestalozzi a receber o valor de repasse de R\$15.197,00 (quinze mil cento e noventa e sete reais); Creche Alegria – Casa de Acolhida e Educação Infantil a receber o repasse de R\$9.274,00 (nove mil duzentos e setenta e quatro reais); América Esporte Clube a receber o valor de repasse de R\$4.000,00 (quatro mil reais);

O quadro 8 sistematiza os projetos aprovados, valores requeridos e valores concedidos após a deliberação.

Quadro 8: Projetos aprovados, Valores requeridos e Valores concedidos

nº	Título do Projeto	OSC	Situação	Valor requerido	Valor concedido
1	Projeto de Autismo e Musicalização	APAE	aprovado	R\$ 13.507,00	R\$ 13.507,00
2	Oficina de violão cantar e encantar	Pastoral do Menor	aprovado	R\$ 6.000,00	R\$ 5.000,00
3	Continuidade da construção da Sede e aquisição de material de escritório	Salvamar	aprovado	R\$ 18.000,00	R\$ 18.000,00
4	Espaço do Conhecimento	Crescer e Conviver	aprovado	R\$ 10.000,00	R\$ 5.000,00
5	Projeto Peter Pan	Pestalozzi	aprovado	R\$ 15.197,00	R\$ 15.197,00
6	Centro de Artes e Ofício Creche Alegria	Creche Alegria	aprovado	R\$ 9.274,00	R\$ 9.274,00
7	Garotos do América	AEC	aprovado	R\$ 8.891,00	R\$ 4.000,00
8	Pesagem e nutrição de crianças de 0 a 6 anos	Pastoral da Criança	reprovado	R\$ 9.500,00	R\$ 0

Fonte: Processo de prestação de contas CMDCA Guarapari 2015

Após a publicação da resolução em diário oficial o processo segue com a presidência do CMDCA dando o encaminhamento dos autos à municipalidade para confecção do convênio, esse ato foi realizado em 06 de julho de 2015 e concluía a fase deliberativa do ciclo. Em suma, os prazos e o tempo gasto nesses atos são apresentados no quadro 9.

Quadro 9: Datas e tempo da deliberação 2015

Publicação do Edital 2015	22/04/2015
Data Final para apresentação dos Projetos	29/05/2015
Reunião para seleção dos projetos inscritos	16/06/2015
Resultado Final Publicado em Resolução	20/06/2015
Requerimento do Convênio para o município	06/07/2015
Tempo Total	44 Dias

Fonte: Processo de prestação de contas CMDCA Guarapari 2015

Alguns pontos sobre a deliberação ensejam destaque, primeiro é a ausência no processo de um ranking de classificação por pontuação dos projetos, tendo em vista que se trata de uma normativa que foi prevista no edital e que, não é observada nem na ATA da comissão de seleção 2013 nem na ATA de 2015, esse constatação da indícios de baixa institucionalização do conselho, tendo em vista que o regramento inicialmente estabelecido parece não ter sido cumprido em sua integralidade. Essa fator aumenta a arbitrariedade dos conselheiros e possíveis tomada de decisões que não esteja pautada em acordo prévio traduzido em norma, indicando assim uma ausência de transparência nas regras que afetam o processo de distribuição de recursos para OSC. Segundo, o fato que em 2015 a comissão de seleção ter sido formado com a presença de conselheiros suplentes e com ampla maioria de membros da sociedade civil, na proporção de 6 para 2 conselheiros representando o Estado. Tal como no primeiro ponto, a previsão de uma comissão de seleção formada apenas por conselheiros titulares é uma normativa prevista no edital. Terceiro o fato que, em 2015, o processo de seleção, em primeira análise, pode ter permitido uma maior adequação na proporção “relevância do projeto x quantidade de repasse”. Esse fato fica evidente quando se nota que houve dosimetria na distribuição dos recursos de acordo com a percepção dos conselheiros sobre a abrangência e adequação dos projetos à política pública (Quadro 6). Projetos com finalidade esportiva, recreativa e lúdica como os “A.E.C”. e “Crescer e Conviver” sofreram redução da verba requerida em detrimento de projetos que visam melhoria e a atendimentos de assistência tal como os apresentados pela APAE, Pestalozzi e Creche Alegria. Quarto, a não observância do edital no que diz respeito à proporção de no máximo 40 % (quarenta por cento) do valor do projeto para intervenções nas sedes das entidades, isso porque projetos como o apresentado pela instituição Salvamar e pela Pestalozzi visam em sua totalidade investimento em estrutura física permanente, evidente que o pequeno numero de processos inscritos pode ser a justificativa para essa flexibilização, contudo essa observação também é característica de um abaixo índice de institucionalização e respeito as norma, tal como chamei a atenção no primeiro ponto. Vale destacar que, estudiosos da efetividade como Almeida, Carlos e Silva (2016) afirmam que a baixa institucionalização é um dos elementos que incide negativamente sobre a capacidade do conselho impactar a política pública.

Implementação

Uma vez publicado o resultado final de seleção homologado pela comissão de conselheiros, o processo é instruído com cópia do diário oficial e segue para Secretaria de Assistência Social com despacho assinado pela presidência do CMDCA para que seja realizado o convênio.

Começa nesse ponto o segundo tempo do ciclo, compreendido como a implementação, os atos subsequentes, doravante, dependem da tramitação interna da municipalidade para efetuação do repasse.

O “processo mãe” nesse ciclo seguiu para a Supervisão do Fundo Municipal de Assistência Social, órgão responsável pela gestão contábil de todos os fundos vinculados à política de assistência social, tal como o caso do FUMCRJA. Conforme descrição dos documentos é realizada a reserva da dotação orçamentária e após, em 7 de julho de 2015, o processo foi encaminhado à procuradoria municipal para parecer e confecção da minuta do convênio.

Segue uma sequência de 7 (sete) pareceres confeccionados pela procuradoria municipal, individualmente, para cada projeto a ser conveniado. Em síntese, argumenta que nos processos para celebração de convênios administrativos a análise da procuradoria geral do município, nos termos do Art. 38, parágrafo único da lei federal 8.666/1993 (lei de licitações) deverá se restringir exclusivamente, sobre os aspectos jurídicos do instrumento de convênio, não sendo atribuição do órgão analisar os atos administrativos da fase interna do processo, nem emitir juízo valorativo da pretensão pactuação, sendo de responsabilidade dos agentes públicos envolvidos a regularidade dos atos do procedimento, e eficiência da medida administrativa, a veracidade das informações e justificativas postas nos autos e demais providências orçamentárias. Em outras palavras, a análise jurídica previa a estipulação do convênio realizada pela procuradoria municipal recai exclusivamente sobre a verificação das condições jurídicas para a celebração do convênio e a confecção e aprovação da minuta do termo de convênio.

Cabe aqui destacar que a luz do entendimento doutrinário jurídico o convênio consiste em “uma modalidade de contratação pública caracterizada pela ausência de

interesse contrapostos entre as partes e a conjugação de esforços para uma atuação destituída de intuito lucrativo²⁰”.

O parecer apresentado pela procuradoria como requisito para o estabelecimento do convênio entre o município e a entidade da sociedade civil contemplada foi norteado pelas seguintes exigências: (1) que deva o Município exercer fiscalização acerca do cumprimento do Plano de trabalho, recomendando a designação de servidor - devidamente identificado por nome, matrícula e lotação para exercer a gestão de aludido convênio, exercendo fiscalização severa acerca da correta aplicação dos recursos repassados à entidade, de sorte a verificar, entre outros, se a destinação está consoante aos termos pactuados e se não está havendo desvio de finalidade e se o funcionamento da entidade é satisfatório (art. 17 da Lei 4320/1967); (2) que haja inclusão de cláusula prevendo padrões mínimos de eficiência, com base no art. 16, é único, da Lei 4320/1964²¹; (3) Conforme legislação aplicável ao caso, sempre que possível, o valor da subvenção social deve ser calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados (Lei 4320” 964, art. 16, é único), recomendando a fixação de valor unitário para cada atendimento prestado pela entidade privada; (4) Registre-se que o prazo de vigência do convênio consiste em cláusula necessária, devendo ser estipulado de acordo com a natureza, complexidade do objeto e as metas estabelecidas no plano de trabalho. (5) que o Poder Concedente - Município - avalie a capacidade operacional e técnica da Conveniente para a execução do convênio proposto, sob pena de incorrer em gestão e descentralização temerária de recursos públicos ao permitir a celebração de convênio com entidade sem capacidade de execução do proposto no convênio; (6) em relação ao repasse de subvenção social à entidade privada, que somente seria possível quando a intervenção direta do município não se revelar mais econômica, ou, consoante à redação da Lei 4320/1964, “*sempre que a suplementação de recursos de origem privada, aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica*” (art. 16, “caput”), não verifico justificativa em tal sentido, devendo a SETAC - Secretaria Municipal de Trabalho, Assistência e Cidadania - fazê-lo; (7) Em relação ao repasse de valores, não é verificado pela procuradoria a indicação no cronograma de desembolso, o requereu ser providenciado. Sobre os valores

²⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 8ª ed. Ver. Ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 286. Sobre convênio, vide também a nota de rodapé 6 neste capítulo.

²¹ A Lei referida Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

apresentados, constam no processo orçamentos feitos pela entidade, visando à demonstração de adequação dos preços apresentados no plano de trabalho com os praticados no mercado; (8) Salientou que a responsabilidade pela análise de custos não cabe a esta Procuradoria, mas à equipe técnica do CMDCA, com o objetivo de assegurar que o montante dos recursos a ser transferido à conveniente seja suficiente para a execução do objeto conveniado, não permitindo, assim, a transferência de valores insuficientes para a sua conclusão, nem o excesso que possibilite uma execução por preços acima dos vigentes no mercado, observando, ainda, a conformação entre os recursos liberados com as metas e fases ou etapas de execução do objeto conveniado; (9) No que respeito ao cronograma de execução, requereu a apresentação de novo cronograma com datas para execução das atividades estabelecendo prazos mais específicos em relação a cada meta/etapa. Segundo o documento, tal proposição mostra-se conveniente, tendo em vista que facilitaria, em tese, a posterior fiscalização quanto à execução do objeto do ajuste. O parecer foi emitido no dia 01 de setembro de 2015.

Após o cumprimento dessas exigências os processos deveriam retornar à procuradoria para confecção do convênio. A inclusão dessa etapa na seleção de 2015, se por um lado buscou adequar melhor a prestação de contas e a distribuição dos recursos frente a princípios da administração pública, por outro gerou ainda mais morosidade e necessidade de institucionalização das entidades da sociedade civil para fornecer toda a documentação.

Somente em 12 de fevereiro de 2016, após a adequação dos cronogramas, apresentação de novas certidões e orçamento os convênios foram assinados e publicados, já tendo decorrido o prazo estabelecido no edital para apresentação dos resultados (novembro de 2015). Com o estabelecimento dos convênios são então abertos os “processos individuais” um para cada um dos projetos. Em resumo os prazos entre a entrega das ordens do repasse, para cumprimento pela municipalidade e o estabelecimento do convênio com o efetivo repasse foram os seguintes:

Quadro 10: Trâmite do tempo de implementação 2015

Ato	Data	Procedimento
Encaminhado a Supervisão do Fundo Municipal de Assistência Social (FUMCRISA)	07/07/2015	Processos são encaminhados para separação da dotação orçamentária e confecção da minuta do convênio
Encaminhamento a Procuradoria	08/07/2015	Para emitir parecer sobre a pactuação do convênio
Contadoria (GEFICON)	01/10/2015	Para intimar o presidente do conselho e as entidades da sociedade civil para se adequar as exigências do parecer jurídico
Encaminhamento a Procuradoria	20/11/2015	Juntado todos os documentos para confecção do convênio
Encaminhamento ao Gabinete	10/01/2016	Para assinatura do convênio e publicação dos convênios em diário oficial
Gabinete	12/02/2016	Data da efetiva assinatura dos convênios
Encaminhamento a contadoria (GEFICON)	10/12/2016	Para pagamento do repasse através de cheques nominais as entidades e abertura dos processos de prestação de conta

Fonte: Prestação de contas CMDCA 2015

O quadro 11 compara o tempo decorrido entre o envio do processo pelo conselho a municipalidade e a assinatura em definitivo do convenio entre os dois ciclos:

Quadro 11: Comparativo do tempo de Implementação

Implementação do Convênio	
Edital 2013	Edital 2015
308 dias	219 dias

Fonte: Prestação de contas CMDCA 2013 e 2015

O T2 momento da implementação, em ambos os ciclos analisados, gerou impasse e morosidade no andamento da distribuição do repasse, levando a atrasos na implementação dos projetos e descumprimentos dos prazos de execução estabelecidos no edital. Essa etapa é travancada devido aos procedimentos necessários para implementação da modalidade convênio, algumas conclusões são aqui constatadas: primeiro, destaca-se que o T2 referente à implementação trata-se de um momento do ciclo de distribuição norteado, sobretudo por fatores exógenos ao conselho, ou seja, os atos dessa etapa são condicionados por uma relação direta entre o arcabouço técnico-administrativo do município na elaboração e pactuação dos convênios e a sociedade civil na adequação às exigências da municipalidade para execução do projeto proposto; segundo, a pactuação da modalidade convênio exige das entidades da sociedade civil um alto grau de institucionalização, revelada na necessidade do fornecimento de uma

séries de documentos administrativos, certidões tributárias e previdenciárias além do atendimento a exigências técnico-operacionais e repactuação de cronogramas e orçamentos. Essa demanda da modalidade convênio tende a limitar o perfil da associação civil capaz de pactuar com o Estado, qual seja aquele formalizado e profissionalizado. Terceiro, dentro da burocracia da municipalidade há atrasos, agravados pela escolha da modalidade convênio, há exigências de pareceres jurídicos para adequação dos repasses, em conformidade com leis de prestação de contas que, de modo geral, se bem servem para intermediar as relações entre Estados ou entes da federação, demonstram ser um instrumento inadequado para as relações com a sociedade civil com repasses de pequeno valor, tal como o caso. Junta-se a isso os entraves já comuns no interior da burocracia estatal tal como a demora para tramitação do processo de um setor para outro, a necessidade de interceder através de contato direto com agentes do Estado para acelerar a assinatura do convênio pelo prefeito e o tempo de aguardo para publicação em diário oficial.

Resultados

Na apresentação de resultados do ciclo 2015, tendo a assinatura do convênio sido realizada apenas em fevereiro de 2016 foi concedido às entidades a extensão do prazo para apresentação dos relatórios finais que são apresentando no mês de agosto de 2016. Foi realizado a análise de cada um dos relatórios conforme descrição abaixo.

O projeto (1) **“Projeto de Autismo e Musicalização”** foi proposto pela **“Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE”** apresentou relatório no qual detalha as atividades realizadas através de relato fotográfico e descritivo e da apresentação dos contratos de trabalho e guias de recolhimento previdenciário. O relatório é sucinto não apresentado maior detalhamento das atividades realizadas.

A instituição **“Pastoral Alegria de viver, Pastoral do Menor”** enviou pelo segundo ano o (2) projeto **“Cantar e Encantar”** a prestação de conta traz um relatório escrito sobre as atividades de oficina de violão que foram realizadas além do contrato com pessoa jurídica da contratação do oficineiro e extratos bancários que comprovam o pagamento do mesmo.

O projeto (3) **“Continuidade da construção da Sede e aquisição de material de escritório”** também foi enviado como continuação das intervenções realizadas no

projeto 2013, apresentado pela instituição “**Salvamar**”. O relatório apresenta fotos das instalações acabadas do salão de festa, uma relatoria das atividades que passaram a ser desenvolvidas no espaço, também apresenta as notas fiscais dos materiais de construção adquiridos. Toda a mão de obra empregada na reforma e construção é voluntária e a intervenção foi finalizada logo no primeiro mês após o repasse.

A instituição “**Crescer e conviver**” apresentou o relatório de prestação de contas do (4) projeto “**Espaço do Conhecimento**”, esse projeto sofreu corte do repasse da verba quando da deliberação, na primeira etapa do ciclo, recebendo apenas metade do valor solicitado. Dessa forma, a prestação de contas traz apenas notas fiscais da compra de material permanente, tais como jogos pedagógicos e livros. O espaço para instalação do projeto ainda não havia ficado pronto, aguardando nova captação de recursos para concluir as obras.

O (5) projeto “**Peter Pan**” foi apresentado pela **Pestalozzi** e consistiu na instalação de uma área recreativa na instituição. A prestação de contas apresenta fotos do local já instalado, com aquisição dos brinquedos e playground. Também há notas fiscais das aquisições materiais e dos prestadores de serviço contratados para construção e instalação. Segue também um relatório das atividades realizado pela instituição no primeiro semestre do ano de 2016.

O projeto (6) “**Centro de artes e ofícios da Creche Alegria**” apresentado pela “**Creche Alegria**” apresentou as notas fiscais dos mobiliários adquiridos com repasse para equipar a instituição. Também apresenta extratos bancários demonstrando que não há saldo remanescente do repasse. Não há relatório descritivo.

O projeto (7) “**Garotos do América**” do “**América Esporte Clube**” apresentou notas fiscais da aquisição de material esportivo, o relatório descreve que as atividades (torneio das categorias de base) previstos no projeto para o ano de 2015, estavam sendo realizadas a partir de março de 2016 com previsão de término em dezembro de 2016, ou seja, houve atendimento a atividade do projeto, mas com remanejamento do cronograma de forma que, na data da prestação de contas as atividades ainda não estavam conclusas.

O projeto (8) apresentado pela **Pastoral da Criança** não foi aprovado ainda na etapa da deliberação.

A resolução 015/2016 aprova por unanimidade as contas de todas as entidades, não há ATA de aprovação nos autos. O quadro 12 sintetiza os resultados alcançados para o ano de 2015.

Os resultados apresentados, tal como em 2013, apresentam atrasos na execução devidos à morosidade na fase de implementação, principalmente para efetivação do convênio e recebimento do repasse. Nesse ano, houve uma extensão do prazo para a prestação de contas visando se adequar a realidade da data do novo repasse, diferente do ciclo anterior, quando foi mantida a data da prestação de contas independente da data do repasse. Novamente a análise de campo dá indícios que o maior entrave para transformar o deliberado em resultado está na adoção da modalidade de convênio, o qual parece consistir em instrumento inadequado para repasse de cursos públicos para organizações da sociedade civil.

Quadro 12: Resultados 2015

nº	Título do Projeto	Entidade	Resultado	Referência da aprovação
1	Projeto de Autismo e Musicalização	APAE	Resultado de acordo com o projeto apresentado	Resolução 015/2016 20/10/16
2	Oficina de violão Cantar e encantar	Pastoral do Menor	Resultado de acordo com o projeto apresentado	Resolução 015/2016 20/10/17
3	Continuidade da construção da Sede e aquisição de material de escritório	Salvamar	Resultado parcialmente de acordo com o projeto apresentado	Resolução 015/2016 20/10/18
4	Espaço do Conhecimento	Crescer e Conviver	Resultado de acordo com o projeto apresentado	Resolução 015/2016 20/10/19
5	Projeto Peter Pan	Pestalozzi	Resultado de acordo com o projeto apresentado	Resolução 015/2016 20/10/20
6	Centro de Artes e Ofício Creche Alegria	Creche Alegria	Resultado de acordo com o projeto apresentado	Resolução 015/2016 20/10/21
7	Garotos do América	AEC	Resultado reprogramado por cumprimento de novo cronograma	Resolução 015/2016 20/10/22
8	Pesagem e nutrição de crianças de 0 a 6 anos (corte costura)	Pastoral da Criança	Projeto reprovado na seleção	N/A

Fonte: Processos de prestação de contas CMDCA 2015

Desse modo, o resultado (T3) da execução da política da criança e do adolescente por organizações da sociedade civil, mediante o repasse de recursos do fundo público do CMDCA, é condicionado pelo processo de implementação (T2) dada à ressalva negativa da forma convênio nos resultados da participação. Por dois motivos principais: 1) seu excesso de burocratização gera morosidade e atrasos na execução dos serviços pelas entidades civis, em alguns casos até inviabilizando a execução do projeto durante o ciclo; 2) as exigências da modalidade convênio e as regras para repasse de recursos do fundo municipal imprime um determinado perfil de organização de sociedade civil, qualificando somente aquelas formalizadas, profissionalizadas e com expertise adquirida ao longo do tempo de existência para operar a política pública, influenciando assim nos resultados da participação. Esse aspecto pode, ainda, explicar a recorrência no atendimento do mesmo conjunto de entidades civis conforme verificado ao longo dos dois ciclos de distribuição.

Por outro lado, em geral os projetos quando executados pelas entidades civis apresentam resultados positivos, indicado que há sim efetividade sobre o que foi deliberado na esfera do conselho e o resultado daí decorrente, no sentido de que a maioria absoluta dos projetos, especialmente nesse último ciclo, obteve resultados de acordo com os projetos escolhidos. Mas, vale ressaltar que a tendência verificada de dado perfil de organizações da sociedade civil habilitadas para os repasses governamentais incide sobre os resultados da participação nesse setor de política, porque influencia no tipo de serviço, temática e dinâmica de atuação que essas entidades podem oferecer ao mesmo tempo em que exclui outras formas possíveis de atuação no atendimento a crianças e adolescentes.

Por fim, resta destacar que ainda que o momento de implementação (T2) exerça forte influência nos resultados da participação, a fase de deliberação (T1) também apresenta indícios de interferência nos resultados da política pública. Especificamente quanto ao grau de institucionalização e formalização do CMDCA, cujas decisões no processo de seleção das entidades civis nem sempre é guiado por acordos previamente estabelecidos e transparentes. Outro aspecto de destaque correspondente à deliberação diz respeito ao processo seletivo circunscrito a uma comissão de conselheiros do conselho municipal. Se, por um lado, isso gera especialização nas atribuições dos

conselheiros com potencial de ampliação de sua capacidade de institucionalização, por outro, esse procedimento pode restringir a deliberação a um número reduzido de representantes seja da sociedade civil seja do Estado.

Conclusão

Na operacionalidade do sistema democrático, os arranjos institucionais e as normativas constituem peça fundamental, pois diretamente vinculados às demandas da esfera pública de definição das regras do jogo, de resguardo dos princípios fundamentais da cidadania, de institucionalização de arenas de participação e de estabelecimento de mecanismos para operacionalizar a participação e favorecer a efetividade de suas decisões.

O grande desafio das sociedades no Estado Democrático de Direito na atualidade é construir espaços discursivos legítimos com integração social e desenvolver mecanismos que permitam uma legítima participação popular e com resultados efetivos na gerência das políticas públicas. Nesse diapasão, a literatura do campo estabelece uma relação direta de causalidade entre a expansão dos espaços de participação e a qualidade das políticas públicas nos municípios (PIRES e VAZ, 2010; DONAGHY, 2013). O caráter deliberativo destes espaços, nesse sentido, seria capaz de potencializar em grande medida a redistribuição dos investimentos e de políticas públicas. Desta forma, o “aprofundamento” da democracia estaria ligado não apenas a ampliação dos espaços de participação, mas também na superação dos desafios específicos relacionados à sua **implementação** enquanto espaço de interlocução entre Estado e sociedade civil no campo das políticas públicas (AVRITZER, 2002; DAGNINO e TATAGIBA, 2007 apud VAZ, 2011).

A expansão de novos “espaços de governo” tais com as IPs, em especial os conselhos de políticas públicas são o reflexo dessa tendência, eles ampliam e diversificam a forma de participação e servem como canais de debate e de fomento a iniciativas de organização da sociedade civil repartindo responsabilidades que antes eram, de modo geral, de competência única do Estado. A literatura sobre conselho é ampla e se estende por gerações de pesquisadores, contudo, ainda há **necessidade de novos estudos que busquem um “modo a entender melhor ‘quais atributos’ dos conselhos**

determinam a constituição de esferas públicas *efetivamente* democráticas e qual a própria importância da *qualidade da participação* para o grau de influência dos conselhos no desempenho das gestões e resultados de políticas públicas” (SILVA, CARLOS e ALMEIDA, 2016, p. 10).

A partir da experiência de pesquisa dessa dissertação, aponto que a existência de fundos orçamentários atrelados a esses espaços de participação dos conselhos, em conclusão lógica, é uma das variáveis que concedeu maior autonomia e expandiu a abrangência das decisões, vez que é a distribuição e aplicação dos recursos que permitem financiar ações concretas, como a construção e aparelhamentos de novos espaços reais e oferecimento de serviços para a sociedade, ou seja, apresentar resultados para políticas públicas. Essa importante variável já havia sido incluída em trabalho recente de Silva e Souza (2015) que propôs um índice que mensura as capacidades institucionais dos conselhos em nível estadual. Corroboro em conclusão, que a existência do fundo orçamentário é um dos fatores que garante efetiva capacidade ao Conselho de financiar as políticas públicas deliberadas, pois, sem orçamento, o papel dessa instituição torna-se meramente consultivo. Dessa forma, o estudo dos mecanismos do ciclo de seleção de projetos demonstra que a existência do recurso do Fundo (no caso analisado o FUMCRIA) é o que dá capacidade ao conselho de promover ações de políticas públicas através do fomento das ações das OSC, contudo, foi observado que essa capacidade não é plenamente autônoma: primeiro porque as ações implementadas são realizadas pelas organizações da sociedade civil; segundo, porque a realização dos repasses do fundo pra implementação, por trata-se de verba pública, depende da anuência do executivo municipal e principalmente da pactuação de instrumento jurídico-administrativo com as OSCs ainda que tenham sido decididas na instância do conselho.

No caso estudado, buscou-se justamente analisar esse mecanismo de distribuição de recursos, em nível municipal observando metodologicamente todas as suas fases. Se comparamos os dados apresentados na deliberação (T1) com os dos resultados alcançados (T3) podemos concluir que há certo grau de efetividade, vez que aquilo que foi deliberado quando da escolha dos projetos no conselho, em quase todos os casos foi realizado integralmente até a data da prestação de contas. O quadro 13 apresenta o comparativo desses dados.

Quadro 13: Deliberação (T1) e Resultados (T3), de acordo com o projeto deliberado e resultado implementado.

Edital	nº projetos aprovados (T1 Deliberação)	nº de projetos integralmente executados (T3 Resultados)	%
2013	10	7	70%
2015	7	6	85%

Essa proporção compara o que foi apresentado no teor do projeto, quando da deliberação e se, o que foi implementado e apresentado como resultado está de acordo com a proposta inicial. Ou seja, considera se aquilo que foi deliberado no conselho no T1, está de acordo com o resultado T3 apresentado após a implementação. Como observado em alguns casos, há OSCs que aplicaram o recurso de forma distinta ao projeto apresentado. Há também caso em que ocorreu a devolução do recurso, por iniciativa da OSC, justificado pela impossibilidade de realizar a implementação da atividade em tempo hábil (Quadros 4 e 10).

A análise deu indícios claros que esses desvios de finalidade, podem ocorrer em decorrência dos atrasos dos repasses de verba, gerados principalmente pela morosidade observada durante os trâmites da implementação (T2), principalmente quando da pactuação do instrumento jurídico administrativo do **convênio**.

Em ambos os ciclos analisados, os recursos foram entregues tardiamente, atrasados por condições exógenas ao conselho devido ao trâmite no interior da municipalidade (T2), de forma que, foram observadas situações em que há OSC que já havia adquirido o material permanente requisitado quando da apresentação do projeto para deliberação e utilizaram os recursos para compra de outros materiais não deliberados pelo conselho, também há casos em que a atividade proposta no projeto foi realizada com empregos de outros recursos. Há ainda um caso emblemático no edital 2013, no qual a OSC devolveu integralmente o recurso devido ao atraso no repasse, que gerou incapacidade de realizar a atividade dentro do prazo previsto. Em todos os casos, com exceção da devolução do repasse citada, o conselho aprovou as contas das OSC, mesmo daquelas que empregaram os repasses de outras formas. O quadro 14 mostra esse comparativo.

Quadro 14: Deliberação (T1) e Resultados (T3), de acordo com a aprovação das contas das entidades.

Edital	nº projetos aprovados (T1 Deliberação)	nº projetos com as contas aprovadas (T3 Resultados)	%
2013	10	9	90%
2015	7	7	100%

A aprovação das contas dos projetos mediante a justificativa apresentada no relatório de resultados, dão indícios que os próprios conselheiros compreendem os entraves para execução dos projetos decorrente dos atrasos na implementação. Em primeira análise a literatura do campo afirma que a qualidade da deliberação se refletirá na qualidade dos resultados (VAZ, 2011; CUNHA e ALMEIDA, 2011; FARIA e RIBEIRO, 2011), observando apenas o “quadro 11” podemos também atestar essa conclusão já apresentado pelos estudiosos, ou seja, de fato os resultados conferem com a deliberação, portanto o mecanismo possui efetividade à medida que a vontade manifestada pelos participantes do conselho se tornaram ações concretas a serviço da sociedade, ainda que com ressalvas.

Contudo, há uma incongruência no ciclo de distribuição de recursos, que só pode ser observada quando olhamos o mecanismo por inteiro, nesse sentido, destaco a metodologia aplicada nesse trabalho através da divisão em três tempos (T1, T2 T3), que permitiu tal percepção. Os principais entraves observados ocorrem entre o tempo da deliberação e o tempo do resultado, ou seja, durante o momento de implementação.

Todo o tempo da implementação ocorre por intermédio de atos exógenos a estrutura do conselho, o maior tempo demandado durante a implementação está relacionado ao período em que o processo passa sob a posse da municipalidade, para pactuação de instrumento jurídico-administrativo pela modalidade de convênio. A hipótese apresentada é que esse entrave ocorre justamente devido à adoção dessa modalidade, sendo necessária sua substituição por instrumento mais adequado às relações Estado e OSC, senão vejamos.

A escolha dessa modalidade se mostra equivocada, pois se trata de instrumentos administrativos criados principalmente para operar a execução de políticas entre instituições governamentais. Dessa forma exige certo grau de institucionalização das OSC, para que consigam firma o convênio. Por consequência, restringem à participação

a organizações civis já consolidadas, com alto grau de especialização, que tenham acesso a serviços contábeis e jurídicos de forma a viabilizar a obtenção de todos os documentos necessários para pactuação do convênio. Assim, o acesso ao ciclo é limitado a um perfil específico de organização da sociedade civil.

Se já não bastasse a inadequação da modalidade convênio, ainda há o resguardo da municipalidade contra possíveis atos de improbidade administrativa, o que enseja o cumprimento de um rol de exigências elencadas pela procuradoria municipal e fundamentadas em lei esparsas, que passam a ser também exigidas das OSC. A adoção dessas medidas da procuradoria assevera ainda mais o instrumento convênio, pois, penaliza a OSC a fazer uso de instrumentos administrativos criados para operar a execução de políticas por atores e instituições governamentais e não pela sociedade civil. Essa última requer instrumentos de execução de políticas próprios ou que considerem sua peculiaridade.

Por conseguinte, os atrasos devido à burocracia demandados pela modalidade convênio, gerou grande atraso no repasse, e, por conseguinte afetou a qualidade das atividades executadas, obrigando a reestruturação de cronogramas de trabalho das OSC, diminuindo o tempo disponível para sua execução, e em alguns casos inviabilizando o cumprimento do requisitado no projeto. Esse entrave é recorrente, pois se repete nos dois ciclos analisados. Há, portanto, um padrão de implementação da política da criança e adolescente pelas OSC que afeta os resultados da participação na execução de políticas públicas nesse setor.

Uma solução aplicável para tentar corrigir os problemas observados na implementação é a substituição do sistema de convênio por um instrumento jurídico mais adequado ao ciclo de distribuição de recursos dos fundos às OSC. No caso, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), Lei 13.019/2014 que foi corrigida pela lei 13.604/2015 e que aplica regras gerais para parcerias socioestatais para todos os entes federados (Art.1º). Essa legislação é fruto das lutas encadeadas pela ABONG (Associação Brasileira das Organizações não Governamentais) ao longo da última década. O novo regramento só entrou em vigor no final do ano de 2015 e ainda não há estudos sobre a aplicação e funcionamento dessa legislação.

O novo MROSC cria instrumentos jurídicos próprios feitos para a pactuação entre OSC e Estado, são esses o **Termo de Fomento** e o **Termo de Colaboração**. Em linhas gerais, o **Termo de Colaboração** é o instrumento pelo qual passaram a se formalizar as parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, para a execução de atividades de interesse público de iniciativa da Administração Pública. Já o **Termo de Fomento**, por sua vez, será o instrumento para as parcerias destinadas à execução de atividades de interesse público de iniciativa das organizações da sociedade civil, em ambos os casos, esses instrumentos devem ter aplicação mais célere em substituição ao sistema de convênio que é hoje adotado quando há transferência de recursos do fundo. O novo MROSC também estabelece a possibilidade de pactuação de **Acordos de Cooperação** quando a relação entre Estado e OSC não prevê a realização de repasses, mas apenas de auxílio técnico operacional.

O novo marco regulatório também preestabelecem normativas que passam a nortear a confecção do edital tais como: Define os itens que devem constar no projeto e no plano de trabalho apresentados, tais como a descrição da realidade, das metas, previsão de receitas e despesas, forma de execução, e parâmetros de aferição das metas (art. 22); Estabelece uma Comissão que acompanhará a execução da parceria, que terá a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública (art. 2º, XI; art. 35, §6º; art. 66, parágrafo único, II), mudança que compatibiliza a harmonização de funções com os conselhos gestores de fundos, como o FIA (FUMCRIA) (art. 59, § 2º); amplia o conceito de organização da sociedade civil, incluído além das pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, as cooperativas sociais (Lei 9.867/99) e as sociedades cooperativas integradas por público em situação de vulnerabilidade social, alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e geração de trabalho e renda, voltadas para fomento e capacitação de trabalhadores rurais e as capacitadas para execução de atividades ou projetos de interesse público ou de caráter social, formaliza também a inclusão das organizações religiosas que se dediquem a projetos de interesse público (art. 2º); amplia o conceito de organização da sociedade civil, para além das pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, tipicamente as associações e fundações, incluindo, para fins da lei, as cooperativas sociais (Lei 9.867/99) e as sociedades cooperativas integradas por público em situação de vulnerabilidade social, alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e

geração de trabalho e renda, voltadas para fomento e capacitação de trabalhadores rurais e as capacitadas para execução de atividades ou projetos de interesse público ou cunho social. Inclui também as organizações religiosas que se dediquem a projetos de interesse público. (art. 2º); prevê um sistema que normatiza os procedimentos para controle de resultados, o foco desse controle se consubstancia na verificação do cumprimento do objeto e do alcance dos resultados (controle de fins), e também prevê o acompanhamento e análise das despesas e formas de execução do objeto (controle de meios) (art.5º e art.6º); Estabelece um sistema similar a lei da “Ficha limpa” para os dirigentes das entidades, impedindo a celebração de parceria com organizações e dirigentes que tenham praticado crimes e outros atos de violação (art. 39, VII); também regula a prestação de contas anual apenas para as parcerias cujo prazo de duração seja superior a 01 (um) ano, apresentando-a ao fim de cada exercício (art. 67, §2º) a entidade terá 90 dias para apresentar a prestação de contas e o poder público deverá analisar em até 150 dias, prorrogáveis por igual período, emitindo decisão que poderá ser pela aprovação; aprovação, com ressalvas; ou rejeição e instauração de tomada de contas especial²².

A nova legislação busca dar resposta para problemas identificados quando da análise do objeto empírico, mais ainda imperceptível para literatura do campo analisado para esse trabalho. Tendo em vista que a legislação entrou em vigor a pouco mais de um ano, será ainda necessária avaliar os resultados após a sua implementação, podendo ser utilizada a metodologia do ciclo proposto nessa dissertação, de forma a verificar se essas alterações na **implementação** surtiram efeitos na deliberação e nos resultados das instituições participativas, quando da realização de repasses em parceria com as OSC.

Por fim, compreender o Estado Democrático de direito como um “projeto em aberto”, em permanente construção, é considerar o potencial de transformações nos mecanismos e processos normativos dentro da própria democracia, com a (re)formulação de novos espaços políticos e na (re)alocação de recursos para políticas

²² LEI Nº 13.019, DE 31 DE JULHO DE 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm . Acessado em 28/05/2017.

sociais. Nesse aspecto, a construção dialética nos conselhos quando da deliberação e avaliação dos resultados e, nesse processo, a aplicação da normativa adequada a favorecer a implementação parece ser relevante variável na análise da efetividade da participação. Ao fim o “problema da efetividade” parece se confundir com o problema da “operacionalidade da democracia participativa”, restando ao campo acadêmico a importante função de analisar os mecanismos empregados e propor metodologias que permitam avaliar e melhorar a qualidade das instituições participativas.

quadroReferências Bibliográficas

ABERS, Rebecca N.; VON BÜLOW, Marisa. **Movimentos Sociais Na Teoria e Na Prática: Como Estudar o Ativismo Através Da Fronteira Entre Estado e Sociedade?** Sociologias 13 (28) (Dez.), p. 52–84. 2011

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. **Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência da era Lula.** Dados, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 57, n. 2, p. 325-357. 2014.

ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael. **Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil.** Opinião Pública, Campinas SP, 2016.

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. **Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas.** Serviço Social & Sociedade, v. 109, p. 68-92, 2012.

ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. **A participação importa? Efeitos dos conselhos gestores nas administrações públicas municipais.** In: ANAIS DO 39º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Caxambu, Minas Gerais: ANPOCS, 2015.

ALMEIDA, D. C.; CUNHA, E. S. M. **A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis.** In: PIRES, R. R. C. (org.) Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011, p. 109-124.

ALONSO, Ângela. **Repertório, segundo Charles Tilly: história de um conceito.** Sociologia & Antropologia, v.02, n.03, p. 21-41. 2012.

AVRITZER, Leonardo. **A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate.** In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.): A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

_____. **Teoria democrática e deliberação pública.** Lua Nova, n. 50, p. 25-46,

2000. Acessado em 24/01/2016.

_____. **... A Moralidade da Democracia: Ensaio Sobre Teoria Habermasiana e Teoria Democrática.** 1. ed. Perspectiva/UFMG, 1996.

_____. **Instituições participativas e desenho institucional.** Opinião Pública (UNICAMP), v. 14, p. 43-64, 2008.

_____. **Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação.** Dados (Rio de Janeiro), v. 50, p. 443-464, 2007.

_____. **A dinâmica da participação local no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010. v. 3. 470p.

AVRITZER, L.; COSTA, Sérgio. **Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina.** Dados (Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, v. 47, p. 703-728, 2004.

AZEVEDO, Eder Marques de. **Os conselhos gestores no controle popular das políticas públicas.** Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 887, 7dez. 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/7691>>. Acesso em: 25 set. 2015

BACHELARD, G. **A formação do espírito científico.** Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BOHMAN, J. O que é a deliberação pública? In: MARQUES, A. C. S. (org. e tradução). **A deliberação pública e suas dimensões sociais políticas e comunicativas.** BH, Autêntica Editora, 2009.

BORDENAVE, J. **O que é participação.** São Paulo: Brasiliense, 1986.

BOURDIEU, P. **A economia das trocas simbólicas.** 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1999.

CLEMENS, Elisabeth. **Repertórios organizacionais e mudança institucional: grupos de mulheres e a transformação na política dos Estados Unidos**. Revista Brasileira de Ciência Política, 3 (jan-julho), p. 161-218.2010

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, p 830. 1994

CARLOS, Euzeneia. **Movimentos Sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional no contexto pós-transição**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2015.

_____. **Movimentos sociais, engajamento institucional e seus efeitos: estudo de casos no Espírito Santo**. Revista Democracia e Participação, v. 1, p. 97-132. 2014.

_____. **Movimentos Sociais e instituições participativas: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos**, Biblioteca digital USP. Ano de obtenção: 2012.

_____. **Contribuições da análise de redes sociais às teorias de movimentos sociais**. Revista de Sociologia e Política (UFPR. Impresso), v. 19, p. 153-166, 2011.

_____; PORTO DE OLIVEIRA, O.; ROMAO, W. M. (Orgs.). **Sociedade civil e políticas públicas: atores e instituições no Brasil contemporâneo**. 1. ed. Chapecó: Argos Editora Universitária, 310p, 2014.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Conselhos Nacionais: condicionantes políticos e efetividade social**. In: Leonardo Avritzer. (Org.). Experiências Nacionais de Participação Social. 1ed.São Paulo: Cortez Editorav. 1, p. 142-157. 2009.

_____. **Aprofundando a democracia: o potencial dos conselhos de políticas e orçamentos participativos**. 2004. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

_____. **Capacidade de deliberação dos Conselhos Municipais de Assistência Social e de Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte**. Pensar BH. Política Social, v. 24, p. 29-32, 2009.

- _____. **A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste.** In: AVRITZER, L. (Org.). *A participação social no Nordeste.* Belo Horizonte: UFMG, 2007
- COHEN, J. L., ARATO, A. **Civil Society and Political Theory.** Cambridge: MIT Press, 1992.
- DAGNINO, Evelina (org). **Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades.** In DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil.* São Paulo: Paz e Terra, 2002a.
- ELIAS, N. **Sobre o tempo.** Rio de Janeiro: Zahar, 1998.
- FARIA, Claudia Feres. **Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman.** Revista Lua Nova, São Paulo, n.50, p. 47-68, 2000.
- _____. **Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos.** In: AVRITZER, L. (Org.). *A participação social no Nordeste.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- FARIA, Claudia; RIBEIRO, Uriella. **Desenho Institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo.** In: PIRES, Roberto (Org.) *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação.* Brasília: Ipea, 2011.
- FERRAZ, Ana Targina. **Impactos da Experiência Conselhistas sobre as Atividades Políticas e Organizativas dos Movimentos Sociais na Saúde: o caso do Movimento Popular de Saúde de Campinas/SP,** Biblioteca digital UNICAMP Ano de obtenção: 2005.
- FUNG, Archon and WRIGTH, Erik O. (eds.). **Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance (Real Utopias Project).** London: Verso, 224p. 2003.

GURZA LAVALLE, A.; VOIGT J; SERAFIM, L. Afinal o que fazem os Conselhos e quando o fazem - Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. Dados (Rio de Janeiro. Impresso), no prelo, 2016.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. A. Trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. Lua Nova, São Paulo, n. 84, p. 95-139, 2011.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**, Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. I e II. P 114, 1997.

_____. **A inclusão do outro: Estudos de teoria política**. São Paulo: Loyola, 2002.

_____. **Três modelos normativos de democracia**. Revista Lua Nova, São Paulo, n. 36, p.39- 54, 1995.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Conselhos Nacionais: Perfil e atuação dos conselheiros** - Relatório de Pesquisa. Brasília, DF: IPEA, 2013a. Disponível em: . Acesso em: 19 jun. 2014. IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Ampliação da Participação na Gestão Pública: um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011** - Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, 2013b. Disponível em: . Acesso em: 19 jun. 2014.

LANÇAS, Vinicius. **Sociedade Civil e participação nas democracias contemporâneas: Uma abordagem**. UEL: Anais do XI Seminário de Pesquisa em ciências humanas. Londrina. 2016.

LEIBNIZ, W. G. **Os Pensadores**, livro XIX: Correspondência com Clarke; terceira carta de Leibniz, ou resposta à segunda réplica de Clarke, p. 412. São Paulo. Abril Cultural, 1974.

LIMA, P. P F.; et al. **Conselhos Nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização**. Textos para a Discussão. IPEA, 2014.

LOSEKANN, C.. **A esfera pública habermasiana, seus principais críticos e as possibilidades do uso deste conceito no contexto brasileiro**. Pensamento Plural

(UFPEL), v. 1, p. 37-57, 2009.

LÜCHMANN, L. H. H. **Associações, participação e representação. Combinações e tensões.** Lua Nova, São Paulo, n. 84, p. 141-174, 2011.

_____. **A representação no interior das experiências de participação.** Lua Nova, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007.

LUBENOW, Jorge Adriano. **Esfera Pública e Democracia deliberativa em Habermas: Modelo teórico e discursos críticos.** Kriterion: Revista de filosofia, Belo Horizonte, vol 51, n. 121. p. 227 - 258, 2010.

McADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. **Para mapear o confronto político.** Lua Nova, São Paulo, 76, p. 11-48. 2009.

MELUCCI, Alberto. **A Invenção do Presente.** Petrópolis: Ed. Vozes, 1991 [1982].

MONTEIRO, Rhadson Rezende. **Democracia Deliberativa e Efetividade em Instituições Participativas:** Anais do I CONACSO. Vitória. 2015.

MUNIC/IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2009.

ROMÃO, W. M. **Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política.** Lua Nova, 84, 219-244, 2011.

SANTANA, Wagner Carneiro. **Participação democrática dos Usuários nos Conselhos de Assistência Social a partir de 1993.** Belo Horizonte: UFMG, 2008.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. **Reinventar a emancipação social: para novos manifestos.** In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.) Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, F. **Democracia deliberativa: Avaliando seus limites**. Associação Portuguesa de Ciência Política. II Congresso. Livro de Resumos. Lisboa, 2004.

SILVA, F. S. E. (Org.) ; LOPEZ, F. G. (Org.) ; PIRES, Roberto (Org.) . **Estado, instituições e democracia** : democracia. 1. ed. Brasília: IPEA, 2010. v. 3. 556p .

SILVA, Marcelo K. **“Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas”**. In: PIRES, Roberto (Org.) Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

SILVA, A. L. N; SOUZA, D. E. **Mensurando a democracia nos governos estaduais: uma proposta para construção do índice de capacidade institucional dos conselhos de políticas públicas**. Revista Eletrônica de Ciência Política, vol. 6, n. 1, 2015.

SOUZA SILVA, Sheyla Sueli. **Contribuição da Gestão descentralizada e Participativa da Política de Assistencial Social na Consolidação da Esfera Pública**. Jornada Internacional de Políticas Públicas, São Luiz, 2010.

SOUZA, Luciana Martins. **“Virada institucional”: o debate sobre o papel das instituições e dos atores políticos locais nas três gerações de estudos sobre o Orçamento Participativo**. BIB, ANPOCS 2016.

SOUZA, Luciana A. M. Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas locais. Lua Nova, São Paulo, n. 84, p.353-364, 2011.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Um conto sobre a aventura dos direitos no Brasil**. In: SAMPAIO, José Adércio Leite. Direitos Fundamentais. Belo Horizonte: Del Rey, Parte II, Cap. 1, p. 311-312. 2004

SHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar editores, Parte IV, cap. XXII, p. 336-353, 1984.

TARROW, Sidney. **O Poder em Movimento: Movimentos Sociais e confronto político**. Petrópolis, RJ, Vozes. Capítulo 5, p. 99-121. 2009 [1998].

TATAGIBA, L. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate**. Revista Sociologia Política, v.25, p.209-213, 2005.

_____. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil**. In: DAGNINO, E. (Ed.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. **A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo**. In: AVRITZER, L. A participação em São Paulo. São Paulo: Editora UNESP, 2004. p. 323-370.

TILLY, Charles. **Movimentos sociais como política**. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, Nº 3, p. 133-160. 2010.

PIRES, Roberto. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. 1. ed. Brasília: IPEA, 2011. v. 1. 372p .

PIRES, Roberto R. C. ; VAZ, Alexander C. N. . **Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal**. Lua Nova (Impresso), v. s/v, p. 61-91, 2014.

ZORZAL, Gabriela. **Efetividade da Participação no Legislativo Capixaba: Um Estudo sobre as audiências publicação do orçamento (2007-2014)**. Vitória: UFES, 2015.

VAZ, Alexander Cambraia N.. *Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre Conselhos no Brasil*. In: Roberto Rocha C. Pires. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. 1ed.Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p. 91-108.

VAZ, Alexander Cambraia N.; PIRES, Roberto . **Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros**. In: Leonardo Avritzer. (Org.). A dinâmica da participação

local no Brasil. 1ed.São Paulo: Cortez, 2010, v. 1, p. -.

VERGARA, Sylvia Cconstant. VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. **Sobre a dimensão tempo-espaço na análise organizacional**. Rev. adm. contemp. vol.9 no.2 Curitiba Apr./June 2005

Documentos Pesquisados

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2013/01/01484

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2013/01/01601

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2013/01/01602

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2013/01/01603

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2013/01/01604

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2013/01/01605

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2013/01/01606

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2013/01/01607

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2013/01/01608

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2013/01/01609

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2013/01/01610

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2015/01/22020

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2015/01/30011

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2015/01/30012

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2015/01/30013

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2015/01/30014

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2015/01/30015

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2015/01/30016

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2015/01/30017

Sites da Internet Consultados

<https://www.diariomunicipal.es.gov.br/>

<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>

<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/noticias/novo-marco-regulatorio-das-organizacoes-da-sociedade-civil-entra-em-vigor>

[http://portal.convenios.gov.br/images/manuais/Marco_Regulatorio_Das_relacoes_entr e Estado e Sociedade Civil 1.pdf](http://portal.convenios.gov.br/images/manuais/Marco_Regulatorio_Das_relacoes_entr_e_Estado_e_Sociedade_Civil_1.pdf)

<http://www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/mrosc>

<http://www.guarapari.es.gov.br/portal/>

<http://www.ambito-juridico.com.br/site/>

<https://www.jurisway.org.br/>